

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E SISTEMAS

ALTERNATIVAS DE GESTÃO PARA SISTEMAS DE
CENTRAIS DE INFORMAÇÃO DE FRETES

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA A
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
MESTRE EM ENGENHARIA

JOÃO CARLOS SOUZA

FLORIANÓPOLIS
SANTA CATARINA - BRASIL
AGOSTO DE 1992.

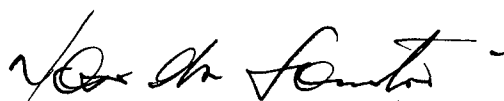
ALTERNATIVAS DE GESTÃO PARA SISTEMAS DE
CENTRAIS DE INFORMAÇÃO DE FRETES

JOÃO CARLOS SOUZA

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE

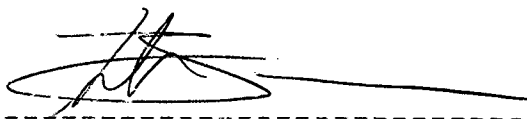
"MESTRE EM ENGENHARIA"

ESPECIALIDADE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E APROVADA EM SUA
FORMA FINAL PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

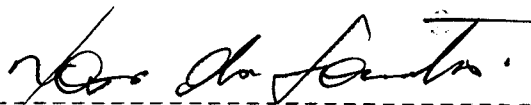


Prof. Neri dos Santos, Dr. Ing.
Coordenador do Programa

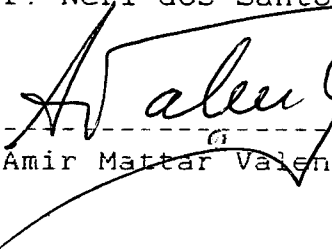
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Ricardo Miranda Barçia, Ph.D.
Presidente



Prof. Neri dos Santos, Dr. Ing.



Prof. Amir Mattar Valente, M.Sc.

A Ana Regina, Marina
e Eduardo

AGRADECIMENTOS

- Ao Prof. Ricardo Miranda Barcia, pela eficiente orientação deste trabalho;
- Ao Prof. Neri dos Santos, pelo constante apoio e incentivo;
- Ao Prof. Amir Mattar Valente, um agradecimento muito especial pelo grande incentivo em todos os momentos e pela atenta co-orientação prestada durante o desenvolvimento deste trabalho;
- Aos colegas da Pós-Graduação, especialmente Jorge Alcides Cruz e Roberto Wronski Ricardo, pela valiosa ajuda e cooperação no período de obtenção dos créditos.
- A CAPES, pelo apoio financeiro;
- Ao Ricardo, pela primorosa digitação dos originais;
- Aos meus pais, pelo perene e inestimável incentivo;
- A minha esposa, Ana Regina e aos meus filhos, Marina e Eduardo, pelo amor, dedicação e apoio;
- A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A maioria dos planejadores ao elaborar um projeto de transportes prima na execução do plano operacional e financeiro, esquecendo-se que para a consecução de qualquer objetivo é necessário que exista um organismo que o dirija e lhe dê suporte jurídico e institucional.

Um dos principais motivos pelos quais os programas de Centrais de Informações de Fretes (CIFs), após alguns anos em que tiveram significativo apoio governamental e comprovada aceitação pelos usuários, não conseguiram manter o impulso inicial e, gradualmente, vêm sendo desativados, foi a ausência deste suporte. Permitindo-se afirmar que, enquanto não houver uma administração criada especialmente para gerenciar as CIFs e enquanto o sistema não gerar rendas para, pelo menos, sua própria manutenção, dependendo sempre da boa vontade dos governantes, é pouco provável que tenha condições de se manter e continuar a prestar os serviços sem dúvida relevantes, a que se propõe.

O trabalho pretende suprir esta deficiência apresentando as várias alternativas para um órgão que possa gerenciar as CIFs e fazê-las retomar o seu importante papel de reduzir os custos, racionalizar e agilizar o transporte rodoviário de cargas.

As alternativas foram examinadas uma a uma, levando-se em conta os objetivos a serem atingidos e funções a serem exercidas pelo organismo de gestão que se pretende e suas diversas condições de operacionalidade. Foram distinguidos os elementos caracterizadores de cada uma e, após expor, criticar e avaliar as propostas, conclui-se que são recomendáveis as opções do órgão autônomo instituído pela administração direta, da autarquia e da delegação à iniciativa privada através de permissão dos serviços, ficando a Administração Pública, dentro das características de cada Governo, a escolha final.

ABSTRACT

Most of the planners who elaborate a transport project give priority to the execution of the operational and financial plan; they forget that in order to achieve any objective there must be an organism to direct it and give it juridical and institutional support.

The absence of this support was one of the main reasons that programs of Centers of Freight Information (CIFs), after some years of significant government support and proved acceptance by the users, were unable to maintain the initial impulse and are gradually being disactivated. We can affirm that if there isn't an administration created especially to manage the CIFs and if the system doesn't generate an income for, at least, its own maintenance and must always depend on the good will of those governing the state, it is improbable, under existing conditions, that it can continue to maintain itself and to render its highly relevant services.

The aim of this study is to fill this gap, presenting several alternatives for an organism that can manage the CIFs and make them occupy their important role of reducing the costs, rationalizing and expediting highway freight transportation.

The alternatives were examined, one by one, taking into consideration the objectives to be achieved and the functions to be exercised by the proposed organism and its various operating conditions. The elements that characterize each one were distinguished and, after preseting, criticizing and evaluating the proposals, it has been concluded that the most desirable options are: that of an autonomous organ, instituted by direct administration, that of an autarchy, and that of private enterprise, obtaining permission for its services. It is for the public administration, considering the characteristics of each government, to make the final choice.

ABREVIATURAS UTILIZADAS NO TEXTO

CIF - Central de Informação de Fretes

CIFs - Centrais de Informação de Fretes

EMCATER - Federação Nacional de Condutores Autônomos de Veículos
Rodoviários

FENCAVIR - Federação Nacional de Condutores Autônomos de Veículos
Rodoviários

SETICESP - Sindicato das Empresas de Transporte Interestadual de
Cargas

COBRASCAN - Cooperativa Brasileira dos Transportadores
Rodoviários de Bens

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

NDTT - Núcleo de Desenvolvimento Tecnológico de Transportes

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

TRA - Transportador Rodoviário Autônomo

ETC - Empresa de Transporte de Cargas

SNTN - Seguro de Transportes Nacionais Terrestres

RCTR-C - Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do
Transportador Rodoviário de Cargas

IRB - Instituto de Resseguros do Brasil

SGCIF - Sistema de Gerenciamento das Centrais de Informação de
Frete

CRCF/TRC - Centros Rodoviários de Cargas e Frete e Terminais
Rodoviários de Cargas

SUMARIO

CAPITULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Origem do trabalho	1
1.2 - Objetivo do trabalho	1
1.3 - Importância do trabalho	2
1.4 - Estrutura do trabalho	3

Capitulo 2 - CONHECIMENTO DO PROBLEMA

2.1 - Considerações Iniciais	5
2.2 - Importância das CIFs	13
2.3 - Operação das Centrais de Informação de Fretes	18
2.3.1 - Experiência Brasileira	18
2.3.2 - Experiência da França	22
2.4 - Restrições às CIFs	25
2.5 - Comentário quanto a operação das centrais.....	30
2.6 - Apresentação do Problema em Estudo	32

Capitulo 3 - ALTERNATIVAS PARA O ÓRGÃO GESTOR

3.1 - Considerações Iniciais	35
3.2 - Administração Direta	39
3.3 - Administração Indireta	41
3.3.1 - Autarquia	46
3.3.2 - Entidades Paraestaduais	51
3.3.2.1 - Empresa Pública	53
3.3.2.2 - Sociedade de Economia Mista	55
3.3.2.3 - Fundações Instituídas Pelo Poder Público	57
3.3.3 - Delegação do Serviço de Administração das CIFs	60

3.3.3.1 - Serviços Concedidos	60
3.3.3.2 - Serviços Permitidos	64
3.3.3.3 - Serviços Autorizados	66
3.3.4 - Convênios Administrativos	68
3.4 - Administração Pela Iniciativa Privada	70

Capítulo 4 - ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS

4.1 - Considerações Iniciais	72
4.2 - Administração Direta Centralizada	72
4.3 - Administração Direta Descentralizada - Órgão Autônomo ..	74
4.4 - Autarquia	76
4.5 - Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista	77
4.6 - Fundações	78
4.7 - Delegação do Serviço	79
4.8 - Convênios Administrativos	80
4.9 - Gestão pela Iniciativa Privada	82

Capítulo 5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 - Conclusões	85
5.2 - Recomendações	89

6 - ANEXOS

6.1 - Anexo 1 - Instalações Físicas das CIFs

6.1.1 - Considerações Iniciais	91
6.1.2 - Quadro de Pessoal	91
6.1.2.1 - Comando Central	92
6.1.2.2 - Supervisores	92
6.1.2.3 - Encarregados das CIFs	92

6.2 - Anexo 2 - Seguro para as mercadorias movimentadas nas CIFs

6.2.1 - Considerações Iniciais	94
6.2.2 - Introdução	94
6.2.2.1 - Risco	97
6.2.2.2 - Prêmio	97
6.2.2.3 - Cobertura	98
6.2.2.4 - Perda	98
6.2.2.5 - Proposta	98
6.2.2.6 - Apólice	98
6.2.2.6.1 - Apólice Simples	99
6.2.2.6.2 - Apólice Aberta	99
6.2.2.7 - Outros Conceitos Importantes	100
6.2.2.7.1 - Averbação	100
6.2.2.7.2 - Endosso	100
6.2.2.7.3 - Certificado de Seguro	101
6.2.2.7.4 - Fatura	101
6.2.2.7.5 - Casos Fortuitos	101
6.2.2.7.6 - Força Maior	101
6.2.2.7.7 - Limite de Responsabilidade	101
6.2.3 - Tipos de Seguros Para o Transporte Terrestre	102
6.2.3.1 - Seguro do Embarcador	103
6.2.3.2 - Seguro do Transportador	106
6.2.4 - Seguro nas CIFs	107

6.3 Anexo 3 - Metodologia Para Dimensionamento e Localização de um Sistema da CIFs

6.3.1 - Introdução	109
6.3.2 - Método Heurístico Para Dimensionamento de Um Sistema de CIFs.....	110
6.3.2.1 - Zoneamento da Região	110

6.3.2.2 - Definição da Matriz Distância Centróides das Zonas	111
6.3.2.3 - Dados Necessários à Aplicação do Método	111
6.3.2.4 - Procedimentos do Método Heurístico	112
6.3.3 - Resultados Fornecidos Pelo Método	113
6.3.4 - Pré Seleção dos Locais	114
6.3.4.1 - Considerações Iniciais	114
6.3.4.2 - Acessibilidade à Rede de Transportes	115
6.3.4.3 - Critério de Ponderação	116
6.3.4.4 - Cálculo do Índice de Acessibilidade	116
6.3.5 - Localização Pontual das CIFs	118
6.3.6 - Aplicação da Metodologia	118
6.3.6.1 - Definição da CIF Padrão e Parâmetros Operacionais	118
6.3.6.1.1 - Capacidade da CIF Padrão	119
6.3.6.1.2 - Parâmetros Atend-min e Atend-lim	119
6.3.6.2 - Estudo da Demanda Nas CIFs	119
6.3.6.3 - Zoneamento do Estado	121
6.3.6.4 - Pré Seleção dos Locais	121
6.3.6.5 - Micro Localização das CIFs	121
6.3.7 - Conclusões	123

6.4 - Anexo 4 - Metodologia Para Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica Para Implantação de CIFs

6.4.1 - Introdução	124
6.4.2 - Levantamento dos Custos de Implantação e Manutenção das CIFs	125
6.4.3 - Definição e Cálculo dos Benefícios	125
6.4.4 - Benefícios Auferidos aos Transportadores	126
6.4.5 - Benefícios Auferidos aos Fornecedores	128
6.4.6 - Conclusão - Análise de Viabilidade Econômica	128

6.5 - Anexo 5 - Sistema Computacional Baseado Em Técnicas
de Inteligência Artificial Aplicado ao Geren
ciamento de CIFs

6.5.1 - Introdução	129
6.5.2 - Modelagem do Sistema SGCIF	131
6.5.2.1 - Módulo Interface do Usuário	132
6.5.2.2 - Módulo Supervisor	133
6.5.2.3 - Módulo Cadastro de Transportadores	133
6.5.2.4 - Módulo Cadastro de Fornecedores	134
6.5.2.5 - Módulo da Bolsa de Fretes	134
6.5.2.6 - Módulo Fretes Disponíveis	134
6.5.2.7 - Módulo Rede Rodoviária	135
6.5.2.8 - Módulo Rota Ótima	136
6.5.2.9 - Módulo Avaliação do Sistema	136
6.5.3 - Sistema Operacional.....	137
6.5.3.1 - Cadastramento de Fornecedores	137
6.5.3.2 - Cadastramento de transportadores	138
5.5.3.3 - Operação da Bolsa de Cargas	139
6.5.3.4 - Comissionamento.....	140
6.5.3.4.1 - Comissionamento Direto	140
6.5.3.4.2 - Comissionamento Indireto	140
6.5.4 - Conclusão	141
Referências Bibliográficas	142

CAP. 1- INTRODUÇÃO

1.1 - Origem do trabalho

A presente dissertação é parte integrante de um trabalho maior em elaboração pelo Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, denominado "CENTRAIS DE INFORMAÇÃO DE FRETES: UMA ALTERNATIVA PARA A REDUÇÃO DE CUSTOS E AGILIZAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE Cargas.

Este trabalho foi dividido entre vários pesquisadores, cada um desenvolvendo um tema específico, com o objetivo de propor, ao final, um novo modelo para as Centrais de Informação de Fretes, de modo a torná-las mais abrangentes, confiáveis e ágeis. Antônio Artur de Souza desenvolveu "Um Sistema Computacional Baseado em Técnicas de Inteligência Artificial Aplicado ao Gerenciamento de CIFs", Régio Pierre da Silva estudou "Uma Metodologia Para Dimensionamento e Localização de Um Sistema de CIFs", Tânia Luisa da Silva está desenvolvendo uma "Metodologia Para Estudo de Viabilidade Técnico Econômica Para Implantação de CIFs", cabendo a mim, finalmente, propor "Alternativas de Gestão Para Sistemas de Centrais de Informações de Fretes".

1.2 - Objetivo do trabalho

O objetivo é apresentar as várias opções possíveis de formulação institucional do órgão gestor das Centrais de Informação de Fretes, de maneira que o Poder Público tenha condições de escolher a alternativa que mais seja mais adequada aos princípios do sistema.

Não é e nem poderia ser, nossa meta dar a palavra final sobre a melhor opção porque a escolha da forma institucional a ser adotada dependerá das condições e características de cada caso. Em relação aos governos estaduais, alguns adotam como princípio a máxima utilização da administração direta, outros incentivam o crescimento de empresas paraestatais, de autarquias ou de empresas de economia mista, outros, ainda, preferem delegar os serviços a terceiros. As características administrativas de cada governo deverão ser respeitadas na escolha da opção que melhor se adapte à operação das CIFs.

1.3 - Importância do trabalho

A maioria dos planejadores ao elaborar um projeto de transportes prima na execução do plano econômico e operacional, esquecendo que para consecução de qualquer objetivo é necessário que exista um organismo que o dirija e lhe dê suporte jurídico e institucional.

Esta dissertação procura preencher esta lacuna, propondo para o caso das Centrais de Informação de Fretes, opções para seu órgão gestor.

As alternativas foram examinadas uma a uma, levando-se em conta os objetivos a serem atingidos e funções a serem exercidas pelo organismo de gestão que se pretende e suas diversas condições de operacionalidade.

Foram observados os seguintes aspectos: conceituação jurídica, competência legal para a prestação do serviço, formação do

patrimônio inicial, gestão administrativa e controle institucional, político, administrativo e financeiro.

Preliminarmente, pois, foram distinguidos os elementos caracterizadores de cada uma dessas alternativas propostas, possibilitando, então, o seu exame comparativo para, ao término, concluir pelas melhores opções a serem sugeridas, viabilizando assim a tomada de decisão final pelo poder público.

1.4- Estrutura do trabalho

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos e cinco anexos, descrito resumidamente a seguir.

O primeiro capítulo apresenta a origem, o objetivo, a importância e a estrutura desta dissertação.

O segundo capítulo situa o sistema CIFS dentro do esquema geral dos transportes, justificando sua importância, descrevendo a operação atual das centrais, tanto na experiência brasileira como na francesa, bem como as restrições que existem ao sistema.

No terceiro capítulo são expostas as alternativas para o órgão gestor, descrevendo-se as características de cada um.

O capítulo quatro foi destinado para a análise comparativa das diferentes alternativas propostas, examinando-se cada uma, sob a ótica dos objetivos, funções e condições de operacionalidade pretendidas para o órgão gestor das CIFS.

Finalmente, no capítulo cinco foi feita uma avaliação das

alternativas, onde se eliminou as que se caracterizaram como inviáveis, recomendando-se as opções que mais se adaptariam ao sistema.

Os anexos constituem-se em informações complementares ao presente trabalho, dando embasamento teórico e prático ao mesmo. No anexo 1 são descritas as instalações físicas mínimas para as CIFs, tanto de material como de pessoal. O anexo 2 apresenta uma proposta para criação de um seguro para garantir as cargas movimentadas através do sistema, tornando-o, assim, mais atrativo.

Nos três últimos anexos são apresentados resumos das dissertações já realizadas ou em realização dentro das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC, que tem como objetivo propor alternativas para a redução de custos e agilização do transporte rodoviário de cargas através do sistema CIFs.

CAP.2 - CONHECIMENTO DO PROBLEMA

2.1 - Considerações iniciais

As economias incipientes, que buscam atender as suas necessidades em si mesmas, sem trocas, podem prescindir dos sistemas de transportes. Porém, à medida que vão evoluindo, passam a produzir os bens para os quais possuem mais aptidão, e atendem suas demais necessidades através de trocas com outras economias que lhes sejam complementares. Este processo gera demanda por transportes, transformando-o numa necessidade que será mais intensa à medida em que a economia for se expandindo. (1)

Uma das principais finalidades dos transportes, no mundo inteiro, é promover a circulação de riquezas. Destinam-se ao deslocamento de mercadorias e de pessoas entre dois locais e, mais ainda, nos países que lutam para se desenvolver, como o nosso, cumprem uma importante função no processo de correção dos desequilíbrios regionais e setoriais.

O transporte não é em si mesmo criador de riquezas, embora aja como grande indutor para o surgimento de novas atividades. Na realidade, não existe economia moderna sem o transporte de grandes quantidades de matérias-primas, ou de produtos que delas derivam.

Não somente a maioria dos transportes tem um papel importante no desenvolvimento econômico geral de um país, como também, e talvez sobretudo, a existência de uma rede de vias de comunicação plena de meios de transporte eficientes e acessíveis, representa um papel essencial na localização de atividades.

O crescimento dos transportes faz aparecer dois fenômenos derivados. Em certos casos, os tráfegos induzidos relacionados com os transportes econômicos fundamentais podem, ser muito mais importante do que estes. O outro fenômeno induzido é o das vantagens indiretas para a economia, resultantes do estabelecimento de outras atividades econômicas.

Os transportes permitem a divisão regional do trabalho, a especialização da agricultura e comercialização de seus produtos, deslocamentos dos fatores de produção e criação de zonas industriais, redução de preços de venda e também, maior contato entre as populações suscetíveis de fazer penetrar o progresso e promover o desenvolvimento sobre o conjunto do território.

Sob o ponto de vista econômico e social, cabe ao sistema de viação de um país ou região, a complexa tarefa de interligar harmonicamente seus diferentes centros de produção e consumo, de maneira que a circulação entre eles se processe de acordo com as necessidades de sua segurança e de seu desenvolvimento.

Em que pese os transportes servirem apenas para unir os mercados produtores e consumidores entre si, constituindo-se portanto numa atividade meio dentro do sistema econômico, eles são essenciais. Qualquer processo produtivo, por mais simples que seja, necessitará várias vezes de transportar insumos e produtos acabados. Neste sentido pode-se afirmar com segurança, que a ausência de bons sistemas de transportes de pessoas e cargas, é fator impeditivo ao desenvolvimento de qualquer país, ou seja, não haverá país rico sem um bom sistema de transporte.

Mal provido de meios de transporte desde as etapas ini-

ciais de seu desenvolvimento, o Brasil não teve oportunidade de acompanhar o surto de progresso que ocorreu no mundo sob o impulso da revolução industrial, gerada pela invenção da máquina e seu constante aperfeiçoamento.

A precariedade das vias de comunicação do país, justamente quando o mundo entrou numa nova fase de progresso, não permitiu transformar a primitiva organização econômica que possuía, da mesma forma que fizeram outros povos mais favorecidos pelos meios de circulação.

O desenvolvimento do transporte no Brasil, até a metade do século atual, foi muito lento e difícil, devido a fatores adversos e inexoráveis, tais como:

- os obstáculos do próprio meio físico: extensão, configuração e estrutura fisiográfica;
- a não uniforme distribuição da população;
- a carência de combustíveis;
- a escassez de energia elétrica;
- e, finalmente, a deficiência de ordem estrutural.

No período colonial, que se prolongou por três séculos, a situação do Brasil em matéria de transportes era muito precária. No século dezanove, com a abertura dos portos brasileiros ao comércio exterior e a construção das primeiras ferrovias, houve algum progresso.

A república custou muito a se convencer da importância do problema. A deficiência de transportes foi, então, acentuando-se até chegar a constituir-se num dos principais obstáculos à expansão

econômica do país. De um modo geral, as deficiências, as distorções e as crises que foram atingindo os transportes no Brasil, durante sua evolução, retratam apenas o estágio de subdesenvolvimento em que se encontra o setor no País.

A expansão do sistema de transporte só veio a entrar numa fase de acentuado progresso depois da instalação da indústria automobilística e da ampliação do parque de refinarias de petróleo.

O surto rodoviário começou na década de 50, com recursos do Fundo Rodoviário Nacional e outras verbas federais e estaduais, sendo intensificada nas regiões leste e sul, que juntas constituíam quase 80% da receita brasileira.

Nossa rede ferroviária, construída ao sabor das circunstâncias, fora de qualquer plano conjunto e já operando em precárias condições, não acompanhou a expansão rodoviária. O abandono a que foram relegadas as ferrovias afugentou os fretes para as rodovias, agravando assim o déficit de quase todas as empresas ferroviárias do país.

A participação da rodovia nos transportes foi crescendo de maneira absorvente, chegando a constituir uma grave distorção no sistema viário.(2)

Hoje no Brasil o sistema de transporte rodoviário responde por 70% das cargas movimentadas, ficando os 30% restantes divididos em 17% para o sistema ferroviário, 10% para o marítimo e 3% para o aeroviário e dutoviário. (1)

Em princípio esta situação é contraditória tendo em vista

as dimensões e características geográficas do País. Temos uma extensa costa marítima, que se estende de norte a sul, banhando os estados mais produtivos da federação e com uma boa distribuição de terminais portuários, não se falando de três grandes bacias hidrográficas. Seria lógico então um papel mais significativo do transporte de cabotagem e fluvial. Temos também um sistema ferroviário que interliga os principais pólos econômicos do País e proporciona vantagens aos transportes de cargas em rotas de longa distância, que poderia ter uma maior participação relativa na divisão modal.

Para entender esta aparente disparidade é necessário observar que enquanto a infra-estrutura rodoviária, através de um intensivo programa governamental expandia-se rapidamente, com a implantação e consolidação da indústria automobilística, os outros sistemas não receberam de parte das políticas governamentais prioridade equivalente.

Por outro lado, enquanto os serviços de transporte rodoviário de cargas são explorados exclusivamente pela iniciativa privada, num regime competitivo e de liberdade de acesso à atividade, onde os operadores (empresas e autônomos) tem que buscar a eficiência para manter-se no mercado, o transporte ferroviário é explorado por um monopólio estatal, com uma política de operação pouco flexível e sem a agressividade comercial do setor privado. O transporte marítimo de cabotagem, por sua vez, é regido por regulamentação que reduz a sua competitividade, além de não contar com uma infra-estrutura portuária adequada e suficiente para uma operação mais ágil.

Deve-se ter em mente que as distorções existentes na distribuição modal do tráfego de cargas não foram produzidas em poucos

anos e não poderão ser corrigida a curto prazo. A intensa participação do transporte rodoviário na repartição das cargas deve-se, em grande parte, mais a pecados dos demais sistemas do que às suas próprias virtudes.

O escoamento de grandes quantidades de grãos por caminhão, por exemplo, em aparente competição com as ferrovias, ocorre pela incapacidade destas em darem vazão às grandes demandas, principalmente nas épocas de safra.

O usuário, seja ele um empresário ou uma pessoa física, buscará sempre um sistema de transporte que lhe for mais conveniente, e não aqueles que os planejadores desejem que ele empregue. O usuário analisará vários parâmetros até escolher o meio de transporte que utilizará. Ele computará a confiabilidade que o mesmo oferece, a sua segurança, os custos diretos, os tempos de deslocamento e os custos que estão associados a uma operação de transportes, que poderão ser aumentados ou diminuídos em função daqueles parâmetros, tais como as despesas com seguro, mão-de-obra e armazenagem. O consumidor de transporte é racional, como de resto são os demais consumidores; jamais ele utilizará um modo de transporte que venha a prejudicá-lo.

É de se esperar que mesmo com a adoção de políticas de estímulo para a utilização de modalidades alternativas, o transporte rodoviário continuará tendo um papel significativo no setor de cargas, pois ele é, por natureza, rápido, flexível, de grande penetração, permitindo um serviço porta-a-porta e divisibilidade de capital, que facilita tanto o ingresso na atividade, como o acréscimo da capacidade de operação.

Além de ser o responsável pela movimentação de 70% das cargas que se deslocam a cada ano dentro do Brasil, em relação ao consumo de derivados de petróleo, o transporte rodoviário absorve 65% do consumo total de óleo diesel e quase a totalidade da gasolina e do álcool gastos no País. Este sistema emprega mais de 10 milhões de veículos e utiliza uma malha viária com mais de 1,5 milhões de quilômetros, dos quais 80 mil são pavimentados. (1)

Esses dados dão idéia da importância do transporte rodoviário para a economia brasileira, observando-o apenas do ponto de vista de sua atuação econômica, isto é, com relação à movimentação da produção nacional. Somando-se o transporte urbano de passageiros, a sua importância cresce mais ainda, como será aumentada se o estudo incluir, além da prestação dos serviços de transportes, a análise das indústrias produtoras de veículos, da construção de estradas e a imensa rede de serviços necessários ao seu funcionamento.

No que diz respeito, exclusivamente, à atividade de unir mercados produtores e consumidores, isto é, ao serviço de transportar mercadorias de um ponto ao outro, pode-se afirmar que, caso o transporte rodoviário entre em colapso, também entrará em colapso a economia nacional, tal é a dependência do sistema econômico nacional a este modo de transporte.

A despeito do transporte rodoviário de carga responder pela maior parcela da movimentação de mercadorias no país, ele sempre se destacou pela pouca interveniência do Poder Público. Suas características operacionais e sua eficiência poucas vezes foram motivos de estudos mais detalhados, carecendo, em consequência, de pesquisas que visem sua otimização. O problema do transporte rodo-

viário de cargas está na existência de caminhões circulando, recebendo e entregando cargas, num processo concernente à oferta de carga e disponibilidade de caminhões. (3)

Os serviços rodoviários de cargas no Brasil são prestados por um grande número de empresas com dimensões variáveis e por transportadores individuais. Há, portanto, para grande parte da carga transportada, uma oferta diluída em muitas unidades de prestação de serviço que competem num mercado com fortes características dos mercados de concorrência perfeita.

A criação de Centrais de Informação de Fretes - CIFs - é uma tentativa de alguns estados brasileiros de racionalizar o sistema de transporte rodoviário de carga, tendo como incumbência procurar manter um equilíbrio no mercado, principalmente aproximando a oferta e a procura de fretes e, com isso, agilizar o escoamento da produção, aumentando a produtividade dos transportadores rodoviários de cargas, proporcionando fretes mais justos, economizando combustível e evitando que os veículos trafeguem vazios ou sobrecarregados.

São equipamentos auxiliares ao sistema de transporte de cargas. Sua implantação permite trazer ao mercado de fretes um fator até então pouco presente: a transparência de mercado. Utilizando-se regularmente das CIFs, os motoristas autônomos, as empresas de transporte e os fornecedores de cargas passam a conhecer melhor as condições de negociação do momento, podendo assim regular as suas ofertas dentro das condições da oportunidade.

2.2 - Importância das CIFs

A operação das Centrais de Informação de Fretes é hoje, ainda, uma experiência em aprimoramento. A sua concepção foi baseada nos preceitos do programa Centros Rodoviários de Cargas e Fretes e Terminais Rodoviários de Carga- CRCT/TRC (32)- de iniciativa do DNER, no conhecimento disponível das experiências internacionais e na realidade do transporte brasileiro.

Os sistemas de CIFs de Santa Catarina e do Paraná, foram iniciativa dos governos estaduais, através de suas secretarias de transportes. Tradicionalmente, os órgãos estaduais e municipais de transportes se envolvem apenas com transporte de passageiros, considerando o transporte de cargas como competência do governo federal, através do DNER. (4)

Esta inexperiência na área do transporte de carga se fez sentir quando do início da operação das centrais. Hoje muitas das deficiências já foram superadas, podendo-se considerar a experiência das CIFs como piloto, como um embrião de um sistema mais amplo e de maior abrangência.

As reivindicações dos usuários, em especial dos transportadores, referem-se a falta de serviços de apoio e de estacionamento mais adequado, e à necessidade de expandir-se o sistema. As características operacionais e conceituais do programa atendem em grande parte as expectativas tanto dos transportadores como dos fornecedores.

O principal objetivo das centrais é o de proporcionar às partes envolvidas com transporte melhor conhecimento do seu mercado

de atuação . Esta disponibilidade de informação, dentro de condições de livre negociação, conduz a um ajuste mais adequado dos fretes pagos, além de promover a agilização e otimização do transporte. As centrais tem, potencialmente, a capacidade de interferir para a melhor utilização dos veículos de carga, para diminuição dos percursos vazios e para redução dos tempos perdidos pelos veículos à procura de carga, facilitando assim o escoamento da produção.

As CIFs surgiram como resposta às deficiências operacionais do transporte rodoviário de carga, em especial na tentativa de promover a melhor adequação entre a demanda e a oferta de transporte. As características das CIFs estão vinculadas as suas funções e ao seu sistema operacional.(5)

Como o sistema das CIFs, de certa forma, funciona como regulador do mercado, pois divulga suas informações, é necessário que sua conduta seja abrangente e frequente, dado que o mercado de fretes é sazonal e apresenta particularidades regionais em função de relevo, situação de estradas, clima, frete de retorno, tipo de carga e descarga etc.

A imparcialidade da informação, neste caso, é fundamental e o fato das CIFs não contratarem fretes aumenta em muito a credibilidade de suas informações. Por outro lado, a diversificação das fontes é fator preponderante para a redução de um produto final tendencioso.

A negociação do transporte é caracteristicamente regida pelas condições de mercado. A Empresa de Transporte de Carga - ETC - quando negocia serviços com os seus usuários, utiliza-se da tabela de fretes do Conselho Nacional de Estudos de Transportes e Tari-

fas - CONET - apenas como referencial. Os descontos ou eventuais acréscimos incidentes, estarão vinculados às condições de mercado, ou seja, aos volumes e tipos de carga, rotas e sazonalidade.

O repasse das condições de negociação estabelecidas pela ETC com seus usuários aos motoristas autônomos é consequência desta negociação primeira. O frete repassado aos Transportadores Rodoviários Autônomos - TRA - será reflexo das condições acertadas anteriormente e será regulada pela oferta de veículos em relação ao volume de carga a ser transportada.

A oferta de carga direta, ou seja, do produtor ao transportador, também regulada pelas condições de mercado, apresenta a vantagem de dispensar um dos agentes do processo, a empresa de transporte de cargas, proporcionando ao motorista autônomo melhor remuneração pelos seus serviços.

O TRA (motorista autônomo) detém grande parcela da frota de veículos de carga. No entanto sua participação no estabelecimento das condições de transporte é bastante restrita, não se utilizando do seu poder de associação para caracterizar a sua representatividade como agente no processo de transporte.

A constante queda na remuneração do capital e do trabalho do TRA pode ser avaliada pelo envelhecimento acelerado de sua frota. A não renovação da mesma significa prejuízos importantes ao setor de transporte de carga, em especial quanto à segurança, inadequidade aos volumes de carga a transportar, consumo de combustível e garantia de transporte.

O caminhão não foi feito para rodar vazio, queimando com-

bustíveis, muito menos para andar sobrecarregado encurtando a vida útil das estradas. E é justamente isto que acontece no Brasil, onde o transporte rodoviário é historicamente desorganizado.

Uma das soluções para distribuir melhor as cargas, reduzir o desperdício e buscar pelo menos algum equilíbrio entre os elementos que participam da atividade - empresas transportadoras, fornecedores de carga e carreteiros autônomos - é a criação das Centrais de Fretes, locais onde, como o próprio nome diz, são centralizadas as informações sobre o mercado e se faz a ligação entre oferta e procura de forma a adequar interesses, veículos e mercadorias.

Em outras palavras poder-se-ia dizer que o sistema tem como objetivo uma participação na:

- Otimização da utilização da frota transportadora rodoviária;
- Criação e fixação de uma mentalidade empresarial na coletividade envolvida no transporte rodoviário de carga, perseguindo uma produtividade ideal;.
- Economia de combustivel;
- Implantação de um esquema de preços de fretamento, de justa remuneração, gerando racional escoamento de safras e evitando ônus irreais aos objetivos do transporte.

Objetivamente, as Centrais de Informação de Fretes procurarão impedir:

- Demora no transporte da cargas, por dificuldade de obtenção de transportadores;

- Gasto de combustível e tempo, com procura de cargas para retorno;
- Viagens de retorno com caminhões vazios ou parcialmente carregados;
- Viagens de caminhões sobrecarregados, com resultados danosos aos pavimentos e com relação ao consumo de combustíveis;
- Oneração do custo dos bens transportados, por incerteza de cargas de retorno.

Os benefícios que as CIFs podem trazer ao setor de transporte rodoviário de cargas, em especial aos motoristas autônomos, são bastante expressivos. Com o acesso à informação sobre a disponibilidade de cargas e sobre as reais condições de mercado do transporte, ao motorista autônomo, responsável por significativa parcela da frota de veículos do país, se poderá garantir melhores condições de trabalho e de remuneração, ou seja, de melhor aproveitamento de seu potencial. (34)

A economia de combustível, motivo de constante preocupação governamental, é outro aspecto contemplado com a implantação das CIFs, uma vez que com a sua utilização evitam-se, de forma significativa, os deslocamentos à procura de cargas, tanto no meio urbano como nas estradas. As CIFs terão também importante participação na melhoria das condições de transporte das cargas tipicamente de retorno, problema de difícil equacionamento dentro das condições atuais.

Um fato positivo que passa despercebido nas estatísticas é que ao serem encaminhados pelas CIFs a uma empresa fornecedora de cargas, os motoristas, muitas vezes, criam laços de confiança e re-

tornam regularmente a estas empresas para obterem outras cargas não usando mais a intermediação das CIFs.

2.3 - Operação das Centrais de Informação de Fretes

2.3.1 - Experiência brasileira

A primeira iniciativa de implantar CIFs surgiu em 1981 por parte da Secretaria de Estado dos Transportes do Paraná, e em seguida pela Secretaria dos Transportes do Estado de Santa Catarina, através da EMCATER. Nestes dois estados as CIFs tiveram concepção similar, sendo operadas pelo poder público e a elas tendo acesso qualquer usuário de transporte ou transportador, desde que devidamente cadastrado.

A Central de Cargas da FENCAVIR (Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários), instalada no Mercado São Sebastião, no Rio de Janeiro, surgiu como experiência piloto. É operada por esta federação de autônomos e a ela tem acesso os seus associados e as empresas transportadoras, ou produtoras de cargas, desde que cadastradas.

A Central de Informações da Coroa, do SETICESP, é uma iniciativa do Sindicato das Empresas de Transporte Interestadual de Cargas do Estado de São Paulo e a ela tem acesso apenas as empresas associadas e os motoristas autônomos cadastrados.

Na experiência de Santa Catarina as CIFs, distribuídas em lugares estratégicos do estado, operam da seguinte maneira:

O fornecedor entra em contato com a CIF oferecendo a carga. Informa qual a origem, destino, espécie, tipo, quantidade e preço médio para o transporte por tonelada ou carga (frete). São aceitas na bolsa de cargas todas as ofertas, independente de origem, características de transporte, frete ou condições de pagamento. A seleção das ofertas será de competência exclusiva do transportador, cabendo à CIF apenas a função de captação e informação.

Ao transportador são apresentadas duas alternativas: a primeira é se dirigir diretamente ao balcão da CIF onde lhe é apresentada a bolsa de cargas, donde constam os dados informados pelo fornecedor. Caso seja do seu interesse alguma das cargas, a CIF confirma por telefone ou telex a carga com o fornecedor, dando ao mesmo as características do transportador. Havendo acerto entre as partes a CIF preenche um protocolo de carga entregando duas vias ao transportador, instruindo que uma das vias deverá ser entregue ao fornecedor da carga.

A segunda alternativa é o contato indireto, no qual a CIF atende o transportador por telefonema a cobrar ou telex, verificando dentre as cargas da bolsa aquelas que possam interessá-lo. Caso haja interesse, a CIF solicita que o transportador faça um novo contato dentro de alguns minutos e, neste tempo, ela confirma a carga com o fornecedor, dando a ele os dados do veículo do transportador que irá apanhar a carga. No novo contato o transportador recebe ou não a confirmação da disponibilidade da carga e, em caso positivo, é encaminhado ao fornecedor.

Caso o transportador se apresente na CIF solicitando carga e não haver na bolsa nenhuma que satisfaça seu interesse, a CIF poderá entrar em contato com os fornecedores já cadastrados e soli-

citar cargas. Se houver disponibilidade o procedimento é o mesmo que o explanado acima.

Se ainda assim, não se conseguir carga que atenda as necessidades do transportador, ele é convidado a se cadastrar na CIF e aguardar uma carga que lhe seja interessante.

No Estado do Paraná as CIFs operavam até recentemente de forma semelhante às de Santa Catarina, havendo apenas uma certa restrição em receber telefonemas a cobrar.

A CIF do Rio de Janeiro é de propriedade da FENCAVIR. Constituiu-se na primeira central implantada pela entidade, que pretende dar continuidade ao seu plano de instalar uma central em cada sindicato.

Os fornecedores de carga são cadastrados pela administração da central, que tenta estabelecer o valor dos fretes a serem oferecidos, procurando assim padronizá-los.

Os motoristas autônomos, para poderem utilizar-se da central, devem ser sindicalizados, o que ocorre no momento da sua apresentação. Para se cadastrar na central são exigidos todos os documentos do veículo e do motorista, quando será verificada a correta procedência dos mesmos. A cada cadastramento (válido por um ano) o motorista paga uma taxa, equivalente ao custo da identificação que lhe é fornecida. Além da taxa de cadastramento a central cobra do motorista 2% do valor do frete de cada negociação, como taxa de manutenção.

Por ter sido implantada sem apoio financeiro externo, a central funciona apenas com comissionamento direto, não aceitando

chamadas telefônicas a cobrar, e utiliza-se do telex apenas em casos excepcionais.

A CIF da Coroa (SP), de iniciativa particular, iniciou suas atividades em maio de 1979. Sua operação e custeio estão a cargo do SETICESP, atendendo apenas às empresas associadas.

O funcionamento desta central é bastante diferente das demais. São cadastrados como fornecedores apenas os associados do SETICESP, ou seja, apenas as empresas de transporte. Os produtores de carga, que geralmente oferecem melhores fretes aos autônomos, não podem participar do sistema. A transparência do mercado é bastante relativa, pois o acesso às informações é controlado.

O motorista autônomo ao procurar a Central expressa o seu destino prioritário, sendo a ele oferecido uma carga. Não dispõe, como nas CIFs, do amplo conhecimento dos demais fretes oferecidos.

Outra experiência com características de uma Central de Fretes é a da COBRASCAM - Cooperativa Brasileira dos Transportadores Rodoviários de Bens, que possui atualmente sete mil filiados e está movimentando três mil caminhões, cujo objetivo é operar como uma transportadora, porém sem fins lucrativos, indo buscar grande contratos de cargas fechados, ou seja, com único destino, como, por exemplo, cargas da Companhia Siderúrgica Nacional com destino aos portos exportadores.

A COBRASCAM pratica uma diferenciação de frete entre a cooperativa e o mercado, cobrando 10 à 15% a mais, dependendo da carga, em relação às transportadoras. Este acréscimo, segundo a própria COBRASCAM é para " não quebrar o setor ". Do total do frete

a cooperativa repassa 70 à 80% aos caminhoneiros, incluindo vários benefícios como seguro do caminhão e de vida. (revista Carga e Transporte - Maio 1991).

Para completar este quadro, existe ainda uma fonte de informação de Fretes que não se submete a regulamento e a controle algum, são os chamados "chapas", indivíduos que se postam em esquinas das principais cidades do País e mediante remuneração, indicam aos caminhoneiros a localização de fretes disponíveis na região. Normalmente os "chapas" mantêm esquemas com os funcionários de empresas transportadoras ou fornecedoras de cargas e com estes dividem o dinheiro arrecadado pelo informe. Se houver interesse dos motoristas, os chapas, quase sempre, dispõem de mão-de-obra para carregamento ou descarregamento do caminhão. Frequentemente os motoristas são explorados por estes indivíduos, deixando com eles uma boa parcela de remuneração obtida com o frete.

2.3.2 - Experiência da França

Já há mais tempo que o Brasil, a França também possui Escritórios Regionais de Fretes cujo objetivo é, igualmente, garantir um equilíbrio do mercado de fretes no transporte rodoviário de cargas. O sistema operacional, no entanto, apresenta algumas diferenças fundamentais com o das CIFs.

Enquanto que no Brasil tanto o fornecedor quanto o transportador tem liberdade de usar ou não as Centrais de Informação, na França, com excessão de cargas de baixo peso ou transporte a pequenas distâncias e certas cargas especializadas, as transportadoras são obrigadas por lei a entregar 60% de seus fretes para os Escritórios Regionais.

Estes fretes permanecem durante um certo período a disposição do Escritório (normalmente duas horas). Transcorrido este prazo as transportadoras podem retomar a livre disposição de seus fretes, sob a condição de ter informado previamente os Escritórios.

Ficam dispensadas de passagem pelos escritórios de fretes as encomendas de peso inferior a três toneladas, não importando a distância a que são remetidas, e as de mais de três toneladas a uma distância inferior a duzentos quilômetros, assim como certos transportes especializados (massas indivisíveis, mudanças, líquidos industriais em tanques, transporte sob temperatura controlada, etc), e os transportes internacionais.

Um fornecedor pode recusar um transportador dirigido por um Escritório Regional de Fretes, desde que seja por um motivo reconhecido como válido pelo diretor deste Escritório.

Todo transportador que aceitar um frete proposto pelos Escritórios Regionais de Fretes é obrigado a garantir o carregamento da carga. Em caso de o transportador, por um motivo qualquer, não poder executar o transporte ou, estando atrasado na sua execução, não poder entregar a mercadoria nos prazos previstos, ele deve avisar ao Escritório que a ele entregou o frete. Este aviso não dispensa o transportador de tomar, em acordo com o fornecedor, todas as medidas cabíveis para a regularização do transporte em questão.

Para cada operação que é concluída aos Escritórios de Fretes recebem uma taxa fixa, que pode ser paga pelo transportador ou pelo fornecedor, ou ainda, dividida em partes iguais.

Os transportadores ficam dispensados de qualquer formalidade para o frete de retorno que lhes é entregue, podendo, se for de seu interesse, se dirigir novamente ao Escritório de Fretes.

Os Escritórios Regionais de Fretes na França são administrados por um conselho de administração composto pelo mesmo número de representantes dos transportadores rodoviários e de representantes dos fornecedores de cargas.

Uma Comissão Nacional acompanha a atividade dos Escritórios Regionais de Fretes, e controla os relatórios de gestão e os balancetes financeiros, assim como recebe informações e estudos relativos aos desequilíbrios de tráfegos entre as diferentes regiões e à produtividade dos transportadores rodoviários.

Esta Comissão Nacional tem como membros titulares:

- Três representantes dos transportadores, designados pelo Comitê Nacional Rodoviário;
- Três representantes dos comissários de transportes, designados pelo Comitê Nacional dos Comissários de Transportes (Empresas Transportadoras);
- Um representante dos interesses gerais do comércio e indústria, designado pela Assembleia Permanente dos Presidentes das Câmaras de Comércio e Indústria;
- Um representante dos interesses gerais da agricultura, designado pela Assembleia Permanente de Presidentes das Câmaras de Agricultura;

- Um representante da União de Escritórios de Transportes e de Postos de Telecomunicações, designados por esta última.

Além disso, compreende membros suplentes para cada uma dessas categorias.

A experiência francesa, baseada em legislação extremamente rígida, que inclusive estabelece a participação sobre o total de carga movimentada que as empresas são obrigadas a transferir para as centrais, assustou a classe empresarial brasileira, pois o contato direto dos produtores com os autônomos, dentro de um esquema tão rigoroso, poderia conduzir a uma diminuição do mercado das empresas de transportes.

2.4 - Restrições às CIFs :

Mesmo já atuando a mais de dez anos nos Estados do Sul, e tendo sido constatada sua grande aceitabilidade junto aos caminhoneiros, conforme observado através de pesquisas realizadas pelo Núcleo de Desenvolvimento Tecnológico de Transportes da UFSC (43), ainda existe um certo ceticismo por parte de alguns transportadores e fornecedores, não usuários do sistema, sobre as vantagens incontestáveis das CIFs. Isto se explica principalmente pelo fato das mesmas serem vinculadas ao poder público e, portanto, sujeitas às restrições inerentes a esta forma de administração, tais como burocracia, impossibilidade de interveniência nas negociações de fretes, falta de agressividade na captação de cargas, etc.

Muitas das críticas que tem sido feitas às CIF's, de um

modo geral, tem utilizados argumentos de que os baixos índices de encaminhamento obtidos, demonstram sua ineficiência. Isso acontece, no entanto, porque muitas das empresas transportadoras tem receio que as CIFs se desenvolvam e atinjam índices mais adequados à sua potencialidade, podendo assim afetar seus lucros, sendo que muitas vezes estas empresas, quando consultadas sobre a disponibilidade de cargas, às oferecem a preços bem abaixo do mercado.

Ocorre também que alguns fornecedores não se dispõem a entregar suas cargas, quase sempre de alto valor, nas mãos de autônomos, alegando que a maioria deles está despreparada para assumir os riscos de transporte e garantir o escoamento de grandes volumes de mercadorias. Como o carreteiro é nômade, no caso de problema, o fornecedor pode não ter um endereço confiável aonde reclamar.

Na tabela seguinte é apresentado o desempenho das CIFs a partir de 1982, onde se observa que, a despeito de ter havido um acréscimo significativo nos primeiros anos de sua criação, a tonelagem transportada foi sendo reduzida até o ano de 1989 e, a partir daí, se manteve relativamente estável

Tabela 1

Desempenho anual das Centrais de Informação de Fretes

A N O	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	990	1991
TONELAGEM DISPONÍVEL (x1000)	5.584	2.707	2.435	1.700	1.472	1.057	704	1.022	819	673
TONELAGEM TRANSPORT. (x1000)	123	165	237	308	227	192	160	125	136	142
CARGAS ENCAMINHADAS(unid)	7.850	10.737	15.312	18.888	14.933	12.532	10.487	11.512	7.636	8.619
TRANSPORTADORES N ATENDIDOS (unid)	7.123	12.414	14.101	13.159	12.066	13.590	15.641	17.640	22.078	21.356
INFORMAÇÕES PRESTADAS	14.973	23.151	29.413	32.047	26.999	26.122	26.128	29.152	29.714	29.975

Fonte: Boletins do DETER - SC

Um dado positivo que se constata a partir desta tabela é que, mesmo estando caindo ano a ano o número de cargas encaminhadas e os transportadores não atendidos, a procura por informação continua se mantendo em um patamar relativamente alto (30.000 informações/ano). Conclui-se deste fato que as CIFs continuam tendo credibilidade por parte dos transportadores, pois mesmo quando não se

interessam por uma das cargas oferecidas, só o fato de se dirigirem à CIF e consultarem a bolsa de cargas, já os mantém informados sobre uma boa parcela dos fretes da região, evitando que tenham que pesquisar em todos os locais disponíveis.

Observa-se hoje, que muitas empresas transportadoras, principalmente aquelas que não possuem frota, se utilizam regularmente das CIFs para requisitar condutores autônomos a fim de escoar as suas cargas, contrariando sua posição quando da implantação do sistema, que era de oposição a qualquer custo, pois temiam que as CIFs inviabilizassem sua operação.

Deve-se também tomar cuidado ao se comparar neste quadro os itens toneladas disponíveis e toneladas transportadas, pois o tratamento estatístico dado a esta informação mostra um lado que não corresponde à realidade, ou seja, a não distinção por parte das equipes locais, dos quantitativos de cargas ofertadas a valores de mercado e das cargas que são apenas registradas com fretes aviltados. Boa parte deste segundo tipo de carga registrada terão seus fretes elevados posteriormente e será ofertada novamente nas CIFs ou nos balcões das empresas transportadoras.

Um aspecto que também vem comprometendo o desempenho das CIFs é a falta de divulgação das vantagens do sistema aos motoristas, considerando-se aí a substituição do chapa (intermediário) e dos trajetos vazios à procura de carga, pela participação gratuita nas CIFs. O autônomo normalmente não conhece o funcionamento desse serviço e acaba pegando, no desespero, a primeira carga que aparece, sem verificar a oportunidade do frete oferecido ou calcular despesas de viagem.

O sistema de CIFs de Santa Catarina, além disso, vem operando exatamente segundo o que foi proposto quando da sua implantação em 1982, sem apresentar nenhuma evolução significativa.

A operação ainda é manual, o que limita sobremaneira sua atuação, impossibilitando uma oferta suficiente para atender à demanda de transporte rodoviário de cargas do Estado, pois fica praticamente impossível uma integração entre as centrais, condição fundamental para garantir a eficiência do programa. Quanto maior for o volume de informações disponíveis aos transportadores, maior será o benefício das centrais ao sistema como um todo.

A integração das centrais e a disponibilidade de informações imparciais sobre os fretes praticados, levará os motoristas a procurarem mais as CIFs, dando-lhe mais credibilidade, tanto junto aos transportadores, como aos fornecedores de carga (4)

A não integração das centrais do Paraná e de Santa Catarina também foi um dos fatores responsáveis pelos baixos índices de eficiência do sistema, pois as distâncias médias percorridas pelas cargas extrapolam os limites estaduais, aos quais se restringem as informações disponíveis nas CIFs. Para que o motorista autônomo possa avaliar corretamente a conveniência do frete que lhe está sendo proposto, necessita também conhecer a situação do mercado no seu ponto de destino. Desconhecendo, estará apenas utilizando-se das CIFs como se utilizaria de um "chapa" de sua confiança, ou seja, que lhe diria com clareza a posição do mercado local do dia. Para as cargas regionais, o motorista que procura as CIFs já possui esta informação, através do intercâmbio da bolsa de frete entre as centrais.

Com a implantação das CIFs pretende-se, essencialmente, proporcionar aos agentes do transporte condições mais equilibradas para negociação, ou seja, propõe-se dar aos usuários das centrais o conhecimento das condições de mercado, tanto na origem como no seu destino.

Concluindo, pode-se citar que o objetivo da CIF é o de proporcionar a transparência de mercado, e sua concepção surge da premissa de que o acesso à informação é a base dessa transparência.

As CIFs, não se ocupam da operação, manuseio ou transporte da carga, restringindo-se à obtenção e divulgação imparcial das condições de negociação e disponibilidade de cargas. As suas instalações e seus procedimentos gerenciais e operacionais estão subordinados à esta definição. A sua intervenção no sistema de transporte se dá como agente facilitador da otimização do setor, jamais como interventor ou operador.

2.5 - Comentário quanto a operação das centrais

Atualmente existem basicamente três formas de gerenciamento das centrais: administração pública, administração pelo sindicato dos transportadores e administração pelo sindicato das empresas transportadoras. A primeira, adotada por Santa Catarina e Paraná, é, sem dúvida, a mais eficiente (4). As centrais operadas pelas empresas transportadoras e pelos motoristas autônomos trazem, na sua concepção, fundamentos que comprometem os objetivos das CIFs.

Quanto maior for o volume de informações disponível aos transportadores, maior poderá ser o benefício das centrais ao sistema como um todo. Uma central como a do SETISESP, onde a informa-

ção é detida por uma das partes, tem comprometida significativamente sua eficiência. Dentro deste tipo de equipamento, a informação representa melhores condições de negociação. É claro que, se obtida por uma das partes negociantes, não haverá o interesse de transmiti-la, tão limpidamente, a outra parte.

A central de cargas da FENCAVIR, de propriedade, portanto, dos autônomos, incorre em outra falha importante. Preocupados em proporcionar à classe maiores níveis de sindicalização e, portanto, de força política, além de tentar mudar a imagem do motorista autônomo, como aquele " que não tem a quem reclamar ", a FENCAVIR optou por um exagerado controle e rigidez sobre sua atuação. Burocratizou sua central, sem com isso conseguir alterar a imagem de seus usuários. Contratou negociadores de fretes, montando uma estrutura administrativa pesada, sem na realidade sequer conseguir manter os fretes ao nível de sua própria tabela. Restringiu o volume de seus usuários, no momento que exige a presença dos caminhoneiros em sua sede, submetendo-os a um processo administrativo exagerado, tornando-se uma "filial" dos sindicatos e esquecendo de lhes dar flexibilidade e rapidez nas informações que foram buscar.

A diferença entre as CIFs do Paraná (já desativadas) e de Santa Catarina, na forma de gerenciamento, eram pouco significativas. Ambos os sistemas, por serem operados por órgãos governamentais possuem maior credibilidade junto aos motoristas e aos empresários (34). O acesso do produtor de carga, como fornecedor, dá aos motoristas usuários uma expectativa de melhores fretes, o que os conduz a procurar as CIFs estaduais com maior assiduidade do que as outras centrais.

2.6 - Apresentação do problema em estudo

As CIFs em operação no Estado de Santa Catarina e, até recentemente, no Estado do Paraná devem ser consideradas como um equipamento auxiliar ao transporte de carga, ainda em fase de experimentação. se considerando a potencialidade do sistema. Deve-se observar, no entanto, que o curto período de funcionamento, sem apoio significativo dos setores envolvidos e sem programas de divulgação, já permite considerar como bastante satisfatório os resultados obtidos.

Na realidade o que se deve, neste momento, é pensar nas maneiras de expandir esta experiência adquirida, de como transformá-la em uma rede de centrais que, integrada realmente ao sistema de transporte, poderá contribuir significativamente para sua agilização e otimização.

A própria forma de gerenciar o sistema pode inviabilizá-lo. Atualmente as CIFs estão subordinadas às Administrações Estaduais, sujeitando-se aos interesses de cada Governo, ou seja, de modo geral, recebem apoio quando o governante entende que o programa é interessante eleitoralmente, ou ficam no ostracismo quando do contrário.

A subsistência das centrais esteve sempre na dependência da "simpatia" e credibilidade que seus técnicos conseguiam transmitir a seus superiores. A confiança das equipes envolvidas, de que estavam proporcionando ao setor de transporte de cargas, condições de melhoria operacional significativa, era o que garantia a manutenção do programa de CIFs. Porém passada a euforia dos anos iniciais, o sistema caiu na rotina ou, em outras palavras, se acomo-

dou, acabando pouco a pouco o entusiasmo dos operadores em propagar suas vantagens. Com isso, os governantes foram se esquecendo do programa e , também aos poucos, retirando seu apoio tão necessário.

Hoje o sistema de CIFs do Paraná, por falta de interesse da Secretaria de Transportes do Estado está praticamente extinto e o de Santa Catarina, subordinado a um departamento secundário de uma autarquia (DETER), luta com muitas dificuldades para sobreviver. Está vendo seus equipamentos ficarem inoperantes por falta de manutenção, seus operadores desestimulados por falta de treinamento, reciclagem e outros benefícios, suas instalações físicas se deteriorando por falta de recursos para reparos etc.

Enquanto não houver uma administração criada especialmente para gerenciar as CIFs e enquanto o sistema não gerar rendas para, pelo menos, sua própria manutenção, dependendo sempre da boa vontade dos governantes, é pouco provável que tenha condições de se manter e continuar a prestar os serviços, sem dúvida relevantes, a que se propõe.

No próximo capítulo são apresentadas alternativas de formas de gestão que poderiam ser utilizadas para revitalizar o sistema.

Concomitantemente à implantação de uma sistema de gerenciamento que tenha oportunidade de agilizar e expandir o programa CIFs, devem ser criadas condições para melhorar a sua atratividade através de medidas que deem segurança aos transportadores e fornecedores.

No Brasil existem várias opções de seguro para o transpor-

te de cargas que poderiam ser proporcionadas pelas CIFs aos seus usuários. Assim, toda mercadoria embarcada através do sistema estaria garantida contra eventuais danos. No anexo 2 é descrito o funcionamento do mercado segurador para o transporte terrestre de mercadorias, propondo-se, ao final, que tanto o fornecedor quanto o transportador da carga movimentada pelas CIFs, disponham de uma apólice de seguro que permita que, em caso de acidente, não venham a ter seu patrimônio prejudicado.

CAP.3 -ALTERNATIVAS PARA O ORGÃO GESTOR

3.1 - Considerações iniciais

O Governo e a Administração não são invenções recentes. São coisas tão velhas como a história dos seres humanos que trabalham juntos constituindo grandes grupos. Durante milhares de anos, desde muito antes dos primórdios da história conhecida, as funções do Governo e da Administração Pública vem sendo características essenciais da sociedade humana.

A atribuição primordial da Administração Pública é oferecer utilidades aos administrados, não se justificando a sua presença senão para prestar serviços à coletividade. Esses serviços podem ser essenciais ou apenas úteis à comunidade, daí a necessária distinção entre serviços públicos e serviços de utilidade pública.

Serviços públicos são os que a administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a administração deve presta-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque, geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública etc.

Serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou

acquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e riscos dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplo dessa modalidade, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, telefone etc.

No primeiro caso (serviço público), o serviço visa satisfazer necessidades gerais e essenciais da sociedade, para que ela possa subsistir e desenvolver-se como tal; na segunda hipótese (serviço de utilidade pública), o serviço objetiva facilitar a vida do indivíduo na coletividade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem estar. Daí se denominarem, os primeiros, serviços pró-comunidade, e os segundos, serviços pró-cidadão, fundados na consideração de que aqueles se dirigem ao bem comum, e estes, embora reflexamente interessem a toda a comunidade, atendem principalmente às conveniências de seus membros individualmente considerados.

Para se entender como classificar as CIFs no âmbito dos serviços públicos, convém também conceituar os serviços que são próprios do Estado, e aí se verificar, concomitantemente, a conveniência ou não de se taxar as atividades das CIFs.

Serviços próprios do Estado são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, saúde pública, etc), e para a execução dos quais a administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por essa razão só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem a delegação a particulares. Tais serviços, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração, para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade.

Serviços impróprios do Estado são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e por isso a administração os presta remuneradamente por seus órgãos, ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações governamentais), ou delega a sua prestação a concessionários ou autorizatários. Esses serviços normalmente são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégios (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do poder público competente.

Pelo exposto, pode-se concluir que o Sistema CIFs é um serviço de utilidade pública e, concomitantemente, é um serviço impróprio do Estado, pois ele beneficia diretamente um grupo específico de membros da comunidade, que é o dos transportadores, empresas transportadoras e fornecedores de cargas, por isso todo o estudo a ser feito a seguir tem como preceito básico que este é um serviços que deva ser taxado, produzindo rendas, no mínimo suficientes para sua própria manutenção.

O valor da tarifa não será objeto desta dissertação, porém estudos já realizados pelo NDTT indicam que os próprios usuários concordam em pagar uma porcentagem de seus fretes. Em contrapartida esperam receber um serviço confiável e que lhes possa permitir um maior retorno de seus investimentos. (6)

A regulamentação e controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre ao poder público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à administração Públicas, não retira do Estado o seu poder indeclinável de regulamentá-los e contratá-los, exigindo sempre a sua atualização e eficiência, de

par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público. Qualquer deficiência do serviço, que revele inaptidão de quem os presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração, ensejará a intervenção imediatas do poder público delegante no seu funcionamento, podendo até retirar-lhe a prestação.

O Estado deve ter sempre em vista que o serviço público e de utilidade pública são serviços para o público, e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços atuam como servidores públicos. O fim precípua do serviço público, ou de utilidade pública, com o próprio nome indica, é servir ao público, e, secundariamente produzir renda a quem o explora. Daí, decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado.

Neste trabalho, quando aludimos a serviço público, estaremos abrangendo em sentido genérico tanto os serviços públicos propriamente ditos, como também os serviços de utilidade pública.

A administração pública será apresentada um leque de alternativas de formulação institucional do órgão gestor das Centrais de Informação de Fretes. Tal organismo poderá se revestir de diferentes conformações jurídicas.

Assim é que à esfera decisória se colocam as opções de estruturá-lo como órgão integrado da administração direta, federal ou estadual, ou como um órgão da administração indireta, sob as formas disponíveis e conhecidas de autarquia, da empresa pública, da sociedade economia mista, bem como da fundação instituídas pelo poder público ou da delegação à iniciativa privada, dado que tais

são as hipóteses de ação administrativa aceitas e concebidas pelo nosso direito constitucional e administrativo. Tais alternativas, pois serão examinadas uma a uma, sob a luz dos objetivos a serem atingidos e funções a serem exercidas pelo organismo gestor que se pretende e suas diversas condições de operacionalidade, levando-se em consideração os seguintes aspectos : Conceituação jurídica, competência legal para prestação do serviço, formação do patrimônio inicial, gestão administrativa e controle institucional, político, administrativo e financeiro.

Preliminarmente, pois, há que se distinguir os elementos caracterizadores de cada uma dessas alternativas propostas, possibilitando, então, o seu exame comparativo para, ao término, concluir pelas melhores opções a serem sugeridas, viabilizando assim a tomada de decisão final pelo poder público.

3.2 - Administração direta

A primeira das hipóteses a ser estudada é a de se constituir o órgão gestor das CIFs como parcela da administração direta; Neste caso o poder público, através de suas próprias repartições, incubiria-se da gestão das CIFs, ou seja, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade, o poder público prestaria os serviços administrativos inerentes a tal organismo.

As formas possíveis seriam a administração direta centralizada e a administração direta descentralizada.

No primeiro caso, revelam-se como hipóteses mais significativas: A criação de um novo órgão, ao qual caberia a implantação

e gestão administrativa das CIFs; ou atribuição a um órgão já existente de competência administrativa para implantar e gerir as centrais.

Para o caso da administração direta descentralizada, cogita-se da hipótese de um órgão relativamente autônomo, ou seja, a criação de um novo órgão dotado de autonomia administrativa e financeira, com a incumbência específica de administrar e gerir as CIFs, vinculado diretamente ao Governo, nos moldes dos denominados órgãos autônomos, previstos no art 172 do decreto lei 200 de 25/02/67, com a redação que lhe foi dada pelo DL 900 de 29/09/69.

Dispõe o citado artigo da lei da Reforma Administrativa:

"Art 172 : O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços de institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exigem tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

Parágrafo primeiro: Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgão Autônomo.

Parágrafo segundo: Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentário e extra-orçamentário, inclusive a receita própria."

3.3 - Administração indireta

Na idade média a atividade dos estados feudais se restringia quase que exclusivamente à defesa externa e segurança interna, não havia necessidade de descentralização das atividades administrativas, mesmo porque as funções de polícia são, em geral, indelegáveis, pelo fato de implicarem autoridade e coerção sobre o indivíduo em benefício do bem estar geral; com relação a elas, são incompatíveis aos métodos do direito privado, baseados no princípio da igualdade. A essa época, o conceito de serviço público ligava-se sem contestação ao regime jurídico administrativo. Esse podia ser considerado o critério mais adequado para distinguir o serviço público da atividade particular.

A proporção que o Estado foi assumindo outros encargos nos campos social e econômico, sentiu-se a necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público e da atividade privada exercida pela Administração. De um lado, a idéia de especialização, com vista à obtenção de melhores resultados, e que justificou e ainda justifica a existência de autarquias; de outro lado, e com o mesmo objetivo, a utilização de métodos de gestão privada, mais flexíveis e mais adaptáveis ao novo tipo de atividade assumida pelo Estado, em especial a de natureza comercial e industrial.

Com isso, o próprio conceito de serviço público entrou em crise, já que os chamados serviços comerciais e industriais, antes executados exclusivamente por particulares, passaram a ser desempenhados também pela Administração Pública, sob regime predominante de direito privado; como consequência, o regime jurídico deixou de ser a baliza que delimitava os conceitos de serviço público e particular.

O procedimento utilizado, inicialmente, foi a delegação da execução de serviços públicos à empresas particulares, por meio de concessão, cuja vantagem era a possibilidade que tinha o Estado de prestar serviço público essencial, sem necessidade de investir recursos públicos e sem correr os riscos do empreendimento.

A medida que o poder público foi tendo que interferir na vida da empresa concessionária, para assegurar a consecução dos interesses gerais, foi necessária também a sua ajuda financeira cada vez maior; construíram-se teorias objetivando assegurar o equilíbrio econômico do contrato e possibilitar a continuidade na prestação do serviço. Quando o Estado começou a participar dos riscos do empreendimento, a concessão foi perdendo o seu interesse e buscaram-se novas formas de descentralização.

As autarquias, por terem capacidade pública semelhante à da Administração Pública, foram consideradas mais adequadas para prestação de serviços do Estado. Já para a atividade comercial ou industrial do Estado, mostrou-se mais adequada a forma empresarial.

Com o declínio das concessões surgiram as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Nas primeiras, o que atraiu o poder público foi, de um lado, a possibilidade de, em uma única empresa voltada para a execução de serviços público de natureza comercial e industrial, acumular grande volume de recursos financeiros que o Estado sozinho, não conseguiria levantar; e, de outro, a possibilidade de atuar sob o mesmo regime das empresas privadas.

No início deste século começou-se a apontar o principal aspecto negativo da sociedade de economia mista, a saber, o conflito de interesses entre o estado e o particular; o primeiro, visando

o interesse geral, procura fixar preços mais baixos, acessíveis para a população; o segundo objetiva o lucro e, por esta razão, quer os preços mais elevados.

Dai a instituição de empresas públicas, em que o capital é inteiramente público.

Ocorre que, com a necessidade de intervenção de Estado no domínio econômico, especialmente após a segunda guerra mundial, ampliou-se, mais uma vez, a atuação estatal, para abranger, não apenas as atividades de natureza industrial e comercial exercidas como serviço público (transportes, energia, comunicações, etc.), mas a atividade industrial e comercial de natureza privada que o Estado precisava exercer a título de intervenção no domínio econômico, ou seja, não para assumir como sua, uma atividade que o particular não desempenhava a contento, mas sim para subsidiar a iniciativa privada quando ela fosse deficiente. Dai o ressurgimento da sociedade de economia mista.

Acompanhando a mesma tendência verificada em outros países, na fase atual, no Brasil, volta-se a utilizar o instituto da concessão, não somente para delegar a execução do serviço à empresa particular, mas também à empresa sob o controle acionário do Estado:

Compõem a administração indireta no direito brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo poder público, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com a participação acionária do Estado. Com excessão da autarquia as outras entidades também são chamadas de entidades paraestaduais.

Dessas entidades, a autarquia é pessoa jurídica de direito público, a fundação pode ser de direito público ou privado, dependendo do regime jurídico que lhe foi atribuído pela lei instituidora, as demais são pessoas jurídicas de direito privado.

Ocorre que quando o Estado cria uma pessoa jurídica privada ela aparece com praticamente todas as características indicadas para as pessoas públicas, elas são criadas e extintas pelo poder público; o seu fim principal não é o lucro, ressalvada a hipótese de Sociedade de Economia Mista, em que o intuito lucrativo do particular se opõe ao interesse público visado pelo Estado; elas não podem afastar-se dos fins para os quais foram instituídas; sujeitam-se ao controle do Estado, e recebem, às vezes, algumas prerrogativas autoritárias.

Assim, existem vários traços comuns entre o regime jurídico das pessoas públicas e o das pessoas de direito privado instituídas pelo Estado:

- a - Todas tem personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos em lei, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração, receita própria.
- b - A sua criação é feita sempre por lei, exigência que consta do artigo 37, XIX, da constituição.
- c - A sua finalidade essencial não é o lucro e sim a consecução do interesse público.
- d - Falta-lhes liberdade na fixação ou modificação de seus próprios fins; é a própria lei singular que, ao criar a entidade define o seu objeto, o qual só pode ser alterado por outra lei da mesma natureza;

e - Elas não tem a possibilidade de se extinguirem pela própria vontade; sendo criadas por lei, só outra lei poderá extingui-las, em consonância com o princípio do paralelismo das formas, por isso mesmo, não aplicam a essas entidades as formas normais de extinção previstas no direito civil e comercial;

f - A todas se aplica o controle do Estado, o qual tem finalidade verificar se a entidade está cumprindo os fins para os quais foi criada.

A diferença primordial entre as pessoas públicas e as privadas que, compõem a administração indireta do Estado, está nas prerrogativas e restrições próprias do regime jurídico administrativo, como auto-executoriedade, auto tutela, possibilidade de alteração e rescisão unilateral dos contratos, impenhorabilidade de seus bens, juízo privado, imunidade tributária, sujeição à legalidade, à moralidade, à licitação, à realização de concursos públicos etc.(9)

As pessoas públicas (autarquias e fundações de direito público) têm praticamente as mesmas prerrogativas e sofrem as mesmas restrições que os órgãos da administração direta, e as pessoas de direito privado possuem as prerrogativas e sujeitam-se às restrições expressamente previstas em lei.

Além disso, nas relações dessas entidades com a pessoa jurídica instituidora (União, Estado ou Município) não existem praticamente diferenças entre as pessoas públicas e privadas, as normas são de direito público, precisamente para manter a vinculação entre a administração indireta e direta, já quanto à forma de sua organização e nas relações com terceiros, aplica-se, para as pessoas jurídicas de direito privado, basicamente, o direito privado.

As pessoas jurídicas públicas sujeitam-se ao direito público, com a possibilidade de utilizar o direito privado em hipóteses previstas em leis, como por exemplo, na celebração de contratos de compra e venda, locação, contrato; as pessoas jurídicas privadas regem-se pelo direito privado, salvo quando houver norma de direito público dispondo de forma diversa.

3.3.1 - Autarquia

Existe uma certa dificuldade em fixar os conceitos de autarquias e entidades paraestaduais. Há uma infinidade de opiniões e definições em torno do assunto, sendo difícil, senão impossível, obter ou extrair, dessas inúmeras definições e opiniões, um sentido harmônico, que as concilie e forneça elementos para uma conceituação definitiva. Entretanto, analisando-se o elemento histórico, procurando conhecer as raízes da formação das entidades autárquicas e paraestaduais através da noção de serviço público e dos estágios percorridos pela administração pública neste particular, pode-se chegar a uma clara compreensão da matéria.

Etimologicamente, autarquia quer dizer governo próprio, poder não derivado de outro, livre organização e direção patrimonial. O Estado, assim, seria a forma mais completa e genuína de autarquia. Mas, na realidade, a noção de autarquia está ligada, originariamente, à de descentralização de serviços. Foi a necessidade de descentralizar os serviços públicos que levou a criação das autarquias administrativas. Nos primeiros estágios da atividade administrativa do Estado, todos os serviços a seu cargo eram centralizados, ou concentrados nos órgãos executivos do governo. Naturalmente essa concentração ou centralização causava entraves à ação do

poder administrativo, pela impossibilidade prática, que lhe acarretava, de dar solução à multiplicidade de problemas a atender.

As autarquias são serviços públicos descentralizados que se destacaram do conjunto da administração estatal por se originarem de acordo com as necessidades dos serviços que visam executar.

Todas as autarquias tem por finalidade o mesmo fim que o Estado teria se executasse aquelas determinadas funções. As atividades das autarquias sempre são no sentido do interesse público e, geralmente, específico, pois as autarquias são regidas por um princípio, o princípio da especialidade : por isso elas não podem contrariar os fins que tem em mira.

Essas entidades, entretanto, continuam sob o controle e a tutela do Estado, quanto a sua organização, administração e fiscalização financeira.

Há, porém, um traço que se nos afigura peculiar às autarquias, que é sua individualidade orgânica e funcional, qualquer que seja a sua estrutura ou a forma de intervenção do Estado na sua criação.

A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública, difere da União, Estados e Municípios - pessoas públicas políticas - por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei.

Sempre as autarquias apresentam-se com uma personalidade própria e uma organização interna compatível com a natureza técnica do serviço que visam executar. A personalidade jurídica de que se revestem tais institutos decorre de sua autonomia financeira e de serviço; nunca, porém, se lhe poderia atribuir caráter extremamente privado.

Sua autonomia importa na representação própria, na possibilidade de preencher as suas finalidades pelos seus órgãos, dentro dos limites de seus estatutos e regulamentos.

Não exclui, entretanto, a tutela, a intervenção do Estado, que pode, por iniciativa e autoridade própria, até modificar seus estatutos e tirar-lhe a autonomia. Essa é exercida, assim, por delegação da vontade do Estado, a quem compete organizar os seus serviços dentro dos moldes mais eficientes para conseguir seus objetivos.

Caracterizam-se as autarquias por serem um prolongamento do próprio Estado, com ele identificadas, e dele somente se diferenciando no que diz respeito à sua autonomia política, de que não gozam, e à prestação dos serviços necessários ou essenciais para os quais tem atribuição.

Embora com a criticável omissão da natureza pública da personalidade jurídica que lhe é inerente, a autarquia foi assim definida pela legislação federal (art 5, par. I do Decreto lei num. 200, de 25/02/67, com a redação dada pelo art. 1, do DL num.900, de 29/09/69).

" Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com

personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada."

Sendo a autarquia um instrumento de descentralização de serviço público, pode ser criada por qualquer entidade estatal - União, Estado Membro, Município - desde que atendam aos requisitos formais e materiais de sua instituição, organização e funcionamento. Na autonomia político-Administrativa das entidades estatais, para prover os serviços públicos de sua competência, está implícito o poder de descentralizá-los em autarquias, para que sejam realizados com maior eficiência e adequação ao interesse coletivo.

A instituição das autarquias, ou seja, a sua criação, se faz por lei, mas a organização se opera por decreto, que aprova o regulamento ou estatuto da entidade, e, daí por diante, sua implantação se completa por atos da diretoria, na forma regulamentar ou estatutária, independente de quaisquer registro público.

O patrimônio inicial das autarquias é formado com a transferência de bens móveis da entidade matriz, os quais se incorporam ao ativo da nova pessoa jurídica. A transferência dos imóveis ou é feita diretamente pela lei instituidora, caso em que se dispensa transcrição, ou a lei apenas autoriza a incorporação, a qual se efetivará por termo administrativo ou por escritura pública, para a necessária transcrição no registro imobiliário competente. O que não se admite é transferência de bens imóveis por decreto ou qualquer outro ato administrativo unilateral.

Os bens e rendas das autarquias são consideradas patrimô-

nio público, mas com destinação especial e administração própria da entidade a que foram incorporados, para realização dos objetivos legais e estatutários. Daí por que podem ser utilizados, onerados e alienados para os fins da instituição, na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de autorização legislativa especial, porque esta autorização está implícita na lei que a criou e outorgou-lhe os serviços com os consequentes poderes para bem executá-los. Por essa razão os atos lesivos ao patrimônio autárquico são passíveis de anulação por ação popular (lei 4.717/65, art 1). Por idêntico motivo, extinguindo-se a autarquia, todo o seu patrimônio reincorpora-se no da entidade que a criou.

O orçamento das autarquias é autônomo e desvinculado da entidade estatal matriz, ainda que passe pelo controle do Executivo, para ser aprovado por decreto, e enviado à consideração final do legislativo, se assim o determinar expressamente a lei que a instituiu.

O pessoal das autarquias rege-se por estatuto próprio, podendo a entidade adotar qualquer dos regimes indicados para os servidores públicos (regime estatutário ou CLT). Mas, nenhum empregado ou servidor da autarquia é funcionário público em sentido estrito porque exercem cargo ou função segundo normas de seu estatuto peculiar ou um estatuto comum a todas as autarquias de uma mesma entidade estatal.

Os vencimentos e vantagens do pessoal autárquico são normalmente fixados e alterados, por decreto, mas se o forem, excepcionalmente, por lei, esta deverá provir de iniciativa do executivo.

Sendo as autarquias serviços públicos descentralizados e autônomos, não se acham integrados na estrutura orgânica do Executivo, nem hierarquizados a qualquer chefia, mas tão somente vinculado à administração direta, compondo, separadamente, a Administração Indireta do Estado com outras entidades autônomas (entidades paraestaduais). Por esse motivo não se sujeitam ao controle hierárquico, mas sim a um controle diverso, visando unicamente mantê-las dentro de suas finalidades institucionais, enquadradas no plano global da Administração a que se vincula e fiel às suas normas regulamentares.

3.3.2 - Entidades paraestaduais ou paraestatais

Embora não empregada na atual constituição, "entidade paraestadual" é expressão que se encontra não só na doutrina e na jurisprudência, como também em leis ordinárias e complementares.

Como ensina Cretela Júnior, paraestadual ou paraestatal "é vocábulo híbrido formado de dois elementos, a saber, a partícula grega para, que significa "ao lado de", "lado a lado", e estatal, adjetivo formado sobre o nome latino status, que tem o sentido de Estado. Ou seja, paraestatal é algo que não se confunde com o Estado porque caminha lado a lado, paralelamente ao Estado.....

Para Hely Lopes Meirelles "entidades paraestaduais são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob norma e controle do Estado; compreendem as empresas públicas, sociedades de economia mista, as fundações instituídas pelo Poder Público e os serviços sociais autônomos.

O paraestatal não é o estatal, nem é o particular; é o meio termo entre o público e o privado. Justapõe-se ao Estado, sem o integrar como o autárquico, ou alheiar-se como o particular. Tem personalidade privada, mas realiza atividade de interesse público, e, por isso mesmo, os atos de seus dirigentes, revestindo-se de certa autoridade, sujeitam-se a mandato de segurança a à ação da popular.

Como pessoa jurídica de direito privado, a entidade paraestatal exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome, responde por seus débitos, sem qualquer garantia subsidiária da entidade estatal a que serve. Isto, porém, não impede a intervenção estatal quando ocorrer desvirtuamento de seus fins, improbidade de sua administração ou impossibilidade financeira para o atingimento dos objetivos da entidade paraestatal na forma estatutária.

A competência para instituir entidades paraestatais é ampla, cabendo à União, aos Estados Membros e municípios, criar estes instrumentos de descentralização de serviços de interesse coletivo.

O objetivo das entidades paraestatais é normalmente a execução de uma atividade econômica empresarial, mas pode ser também uma atividade não econômica de interesse coletivo, ou mesmo um serviço público ou de utilidade pública delegado pelo Estado. No primeiro caso (atividade econômica) a entidade paraestatal há que revestir a forma de empresa pública ou de sociedade de economia mista criada em caráter suplementar da iniciativa privada, devendo operar sob as mesmas normas e condições das empresas privadas congêneres para não lhes fazer concorrência, como dispõe expressamente a constituição da República (art 170 e seus parágrafos); nos outros casos (atividade não econômica, serviço público ou de utilidade pù-

blica) o Estado é livre para escolher a forma e estrutura da entidade e operá-la como lhe convier, porque em tais hipóteses não está intervindo no domínio econômico reservado à iniciativa privada.

O patrimônio dessas entidades pode ser constituído com recursos particulares ou contribuição pública, ou por ambas as formas conjugadas. Tais empreendimentos, quando de natureza empresarial, admitem lucros e devem mesmo produzi-los para desenvolvimento da instituição e atrativo do capital privado.

A administração varia segundo o tipo e modalidade que a lei determinar, sendo admissível desde a direção unipessoal até a gerência colegiada, com ou sem elementos do Estado.

O regime de pessoal das entidades paraestatais é o dos empregados de empresas privadas, sujeitos à CLT, às normas acidentárias e à justiça trabalhista.

3.3.2.1 - Empresa pública

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a se constituírem com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial.

Em outras palavras: A empresa pública é uma organização em que se combinam o capital fornecidos por entidades públicas com a técnica e o trabalho para produzir bens ou serviços destinados a oferta no mercado mediante preços que cubram os custos e permitam a gestão financeira normal da exploração.

Em rigor este conceito de empresa pública é de índole econômica: trata-se de uma empresa, cuja única particularidade seria a de ter como capitalistas entidades públicas que, orientando a sua gestão segundo processos comerciais e recorrendo à contabilidade privada, procuram atuar no mercado com objetivos de interesse coletivo.

O que caracteriza a empresa pública é o seu capital exclusivamente público, de uma só ou várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de direito privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais. É uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público.

A constituição brasileira sujeita as empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista, às normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações empresariais. E se a empresa pública exercer atividade não monopolizada, em concorrência, por conseguinte, com as empresas privadas, ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às concorrentes (constituição de 1988 art. 173, e seus parágrafos).

O patrimônio, embora público por origem, pode ser utilizado, onerado ou alienado na forma regulamentar ou estatutária, independente de autorização legislativa especial, porque tal autorização está implícita na lei instituidora da entidade. Daí decorre que todo o seu patrimônio -bens e rendas- serve para garantir empréstimos e obrigações de suas atividades, sujeitando-se à execução pelo débito da empresa, no mesmo plano da iniciativa privada.

O pessoal da empresa pública -dirigentes e empregados-

embora não seja funcionário nem servidor público, incorre sempre na vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos, funções ou empregos da administração direta, autarquias e sociedades de economia mista.

As empresas públicas não possuem, por natureza, qualquer privilégio administrativo, tributário ou processual, só auferem aqueles que a lei instituidora ou norma especial expressamente lhes conceder.

3.3.2.2 - Sociedades de economia mista

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, com a participação do poder público e de particulares no seu capital e na sua administração, para realização de atividade econômica ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado. Revertem a forma das empresas particulares, admitem lucro, e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizarem a sua criação e fundamento. São espécie do gênero paraestatal, porque dependem do Estado para sua criação, e ao lado do Estado e sob seu controle desempenham as suas atribuições de interesse público que lhe forem cometidas.

Nas sociedades de economia mista as entidades públicas associam capitais provenientes de sua atividade financeira (rendimentos ou para-fiscais, sobretudo) a capitais privados a fim de constituírem ou manterem sociedades comerciais como pessoas jurídicas de direito privado cujos fins interessam ao fomento nacional ou regional.

A razão dessa participação dos capitais públicos pode ser a conveniência de controlar a atividade privada, a necessidade de encorajar o investimento em certas áreas reputadas menos interessantes para os empresários particulares ou a vantagem em proporcionar a entidades concedentes usufruto de futuros resultados lucrativos de uma entidade concedida.

Como pessoa jurídica privada, a sociedade de economia mista deve realizar, em seu nome, por sua conta e risco, atividades de utilidade pública, mas de natureza técnica, industrial ou econômica, suscetíveis de produzir renda e lucro, que o Estado tem interesse na sua execução mas entende que seria inconveniente ou inoportuno ele próprio realizar e, por isso, outorga ou delega, a uma organização empresarial privada, com a sua participação no capital e na direção da empresa, tornando-a mista e fomentando-a na sua criação e desenvolvimento.

Embora paraestatais, a sociedade de economia mista ostenta estrutura e funcionamento da empresa particular, pois isso constitui precisamente a sua própria razão de ser. Nem se compreenderia que se burocratizasse tal sociedade a ponto de emperrar-lhe os movimentos e a flexibilidade mercantil com métodos estatais.

Como instrumento de descentralização de atividades ou serviços públicos ou de interesse coletivo, a sociedade de economia mista, tanto pode ser instituída pela União, como Estados Membros e Municípios.

O patrimônio é formado com bens públicos e subscrições particulares. Quanto aos bens públicos recebidos para a integralização do capital inicial e os havidos no desempenho das atividades

estatutária, na parte que cabe ao poder público, continuam sendo patrimônio público, mas com destinação especial, sob administração particular de entidade a que foram incorporadas, para realização dos objetivos estatutários. Assim sendo, tais bens e rendas podem ser utilizados, onerados, alienados, sempre na forma do estatuto da sociedade, independentemente de autorização especial do Executivo ou do Legislativo, porque esta autorização está implícita na lei instituidora da entidade e na fixação de seus objetivos empresariais.

Na extinção da sociedade o seu patrimônio, por ser público, reincorpora-se no da entidade estatal que a instituíra. Pela mesma razão a lei de ação popular preserva o patrimônio das sociedades de economia mista, contra qualquer lesão por ato ou contrato de seus dirigentes, possibilitando-lhes a anulação pelo respectivo processo especial.

O pessoal da sociedade de economia mista - dirigentes e empregados - regem-se sempre pelas normas do direito do trabalho, nestas compreendidas as disposições da CLT e das leis previdenciárias e acidentárias comuns. Todavia, embora não sendo funcionários nem servidores públicos, os que trabalham nessas sociedades ficam sujeitos também à vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos, funções ou empregos da Administração direta, autarquias e empresas públicas.

3.3.2.3 - Fundações instituídas pelo poder público

São pessoas jurídicas de direito privado, sujeitas as normas civis das fundações (código civil art. 16, I e 24 à 30), mas destinadas a realizar atividades de interesse público, sob o amparo

e controle permanente do Estado. São entes de cooperação do gênero paraestatal, idêntico aos demais que colaboram com o Estado e por ele são amparados e controlados nas suas atividades delegadas, mantendo a sua personalidade de direito privado.

Embora as fundações sempre estivessem colocadas no âmbito do direito civil, surgiram controvérsias a respeito da natureza jurídica de direito privado daquelas instituídas pelo poder público, face a:

- a) aos objetivos de interesse coletivo que são inerentes;
- b) A natureza pública do patrimônio comprometida;
- c) Ao fato de ser o Estado o seu instituidor;
- d) Muitas vezes, lhe fornecer este os subsídios orçamentários para sua manutenção.

O fato de o Estado servir-se de instituto do direito privado para a realização de atividades públicas não transfigura a instituição civil em entidade pública, nem autarquiza esse meio de ação particular, mesmo porque quando o Estado busca uma instituição de direito privado para a execução de encargos que lhe competiam, ele está desejando, precisamente, servir-se de um instrumento desvinculado das normas estatais, para atingir objetivos que não seriam alcançados pelos meios administrativos rígidos e convencionais, ou seja, pelos órgãos centralizados ou pelos entes descentralizados sob a forma de autarquia.

O que o poder público deseja, em tais casos, é valer-se, exatamente, da presteza e flexibilidade das pessoas jurídicas de personalidade privada, já institucionalizadas e utilizadas com êxito pelos particulares. Para tanto, apodera-se de instituições regidas pela legislação civil e comercial, coloca-as a seu serviço, comete-lhes encargos de interesse coletivo, a molda as suas conve-

niências, mantendo-lhes, porém, a personalidade privada e as características institucionais que as tipificam como meios de atuação particular ou instrumentos de livre empresa.

Em nosso país, tem o poder público lançado mão de alternativas de instituir fundações com marcante e precípua objetivo de exercer atividades de caráter cultural, assistencial ou técnico, sempre merecedoras do amparo estatal, mas nem sempre conveniente que fiquem a cargo de entidade ou órgão público.

A instituição de fundação pelo poder público deve ser precedida de autorização legislativa, para que o Executivo designe quem representará a entidade estatal instituidora na escritura pública de constituição e nos demais atos necessários à sua formação, sendo de rigor a anuência do ministério público, tudo nos termos da legislação pertinente. Ela se extingue da mesma forma por que foi constituída, praticando-se reversivamente todos os atos de desconstituição, depois de determinada ou autorizada por lei a sua extinção.

Os empregados da fundação instituída pelo poder público não são funcionários nem servidores públicos, são simples assalariados no regime da CLT, beneficiários da previdência social e das normas acidentárias, incidindo na proibição de acumulação de cargos, funções ou empregos, nos termos do art. 37, XVII, da Constituição de 1988.

O patrimônio dessas fundações, sendo constituídas com bens do Estado, deve ser considerado público, mas com destinação especial e sujeito à administração particular da instituição, pelo que pode ser utilizado, onerado e alienado na forma estatutária,

independentemente de lei autorizativa, à semelhança do que ocorre com as outras entidades paraestatais, examinadas precedentemente.

3.3.3 - Delegação do serviço de administração das CIFs

Já foi visto que o poder público pode realizar centralizadamente seus próprios serviços, por meio dos órgãos da administração direta, ou prestá-los descentralizadamente, através de entidades autárquicas e paraestatais de cooperação que integram a administração indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), ou ainda, por meio de entes paraestatais de cooperação que não compõem a administração direta nem a indireta (fundações instituídas pelo poder público).

Pode, no entanto, também se utilizar de empresas privadas e de particulares individualmente para realizar alguns tipos de serviços, através de delegação.

A delegação é utilizada para o transpasse da execução de serviços a particulares mediante regulamentação e controle do Poder público. A delegação pode ser feita sob as modalidades de: a) concessão, b) permissão ou c) autorização, resultando daí os serviços concedidos, permitidos e autorizados, que veremos a seguir.

3.3.3.1.- Serviços concedidos

Serviços concedidos são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerado por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do

poder público, apenas executado por particular em razão da concessão.

Concessão é a delegação contratual da execução do serviço, na forma autorizada por lei e regulamentada pelo Executivo. Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do concedente.

A concessão é o instituto empregado preferencialmente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Este assume obrigações perante a terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades.

Em consequência, a forma mais adequada é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, estabelecer o equilíbrio econômico do contrato a fixar as condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções. A fixação de prazo, além de ser uma garantia para o concessionário, sem a qual ele não aceitaria a concessão, é exigência legal que decorre do decreto-lei n 2300 de 21/11/86, cujo artigo 45, IV, inclui entre as necessárias em todos os contratos administrativos, a referência ao prazo.

Como o serviço, apesar de concedido, continua sendo público, o poder concedente - União, Estado Membro, Município - nunca se despoja do direito de explorá-lo direta ou indiretamente, por seus órgão, suas autarquias e entidades paraestatais, desde que o interesse coletivo assim o exija. Nessas condições, permanece com o poder concedente a faculdade de, a qualquer tempo, no curso de concessão, retomar o serviço concedido, mediante indenização ao concessionário, dos lucros cessantes e danos emergentes resultantes da encampação. As indenizações, em tal hipótese, serão previstas no contrato, ou, se omitidas, as que forem apuradas judicialmente.

Findo o prazo de concessão, devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, independentemente de pagamento ou indenização ao concessionário, por se considerar recebidos no decurso do contrato, o capital investido, bem como os lucros e juros dele decorrentes. Nem se compreenderia que ao término da delegação do serviço, em que o concessionário usufruiu todas as vantagens do empreendimento, fosse o poder público obrigado a pagar o que é seu, ou seja, o investimento do serviço, cujo custo já foi recuperado pelo concessionário, por via das tarifas calculadas de modo a reproduzir o capital, no fim do prazo da concessão.

O concessionário executa o serviço em seu próprio nome e corre os riscos normais do empreendimento, ele faz jus ao recebimento da tarifa, ao equilíbrio econômico da concessão, e a inalterabilidade do objeto, vale dizer que o poder público pode induzir alterações unilaterais no contrato, mas tem que respeitar o seu objeto e assegurar a manutenção do equilíbrio econômico financeiro, aumentando a tarifa ou compensando pecuniariamente o concessionário

A tarifa tem a natureza de preços públicos e é fixada pelo poder concedente. Na constituição de 1967, o artigo 167 exigiu a fixação de tarifas que permitissem ao concessionário a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurassem o equilíbrio econômico e financeiro. A atual constituição, no artigo 175 remete à lei a incumbência de dispor sobre " política tarifária ". Assim enquanto pela constituição anterior, era pela tarifa que se assegurava o equilíbrio econômico, pela atual nada impede que a lei a ser editada adote critério diverso, possibilitando, por exemplo, a fixação de tarifas mais acessíveis ao usuário (preço político) e compensando de outra forma o concessionário.

A fiscalização do serviço concedido cabe ao poder público concedente, que é o fiador de sua regularidade e boa execução perante os usuários. Já que serviços públicos e serviços de utilidade pública são sempre serviços para o público, é dever do concedente exigir a sua prestação em caráter geral, permanente, regular, eficiente e com tarifas módicas. Para assegurar esses requisitos, indispensáveis em todo serviço concedido, reconhece-se, à administração pública o direito de fiscalizar as empresas, com amplos poderes de verificação de sua administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, principalmente para conhecer a rentabilidade do serviço, fixar as tarifas justas e punir as infrações regulamentares e contratuais.

A fiscalização tanto pode ser exercida por órgão da própria administração concedente, como por comissão especializada, estranha ao poder público, constituída para este fim.

3.3.3.2 - Serviços permitidos

Serviços permitidos são todos aqueles que a administração estabelece os requisitos para sua prestação ao público, e, por ato unilateral (termo de permissão) comete a execução a particulares que demonstrarem capacidade para o seu desempenho.

A permissão é, em princípio unilateral, discricionária e precária, mas admite condições e prazos para exploração do serviço a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando atrair a iniciativa privada. O que se afirma é que a unilateralidade, discricionariedade e a precariedade são atributos da permissão, embora possam ser abrandados em certos casos, diante do interesse administrativo ocorrente.

A permissão, pelo seu caráter precário, é utilizada; quando o permissionário não necessita alojar grandes capitais para o desempenho do serviço ou quando pode mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando o serviço não envolve implantação física de aparelhamentos volumosos ou fixos, ou, finalmente, quando os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário são compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizará a satisfação econômica almejada.

Esses condicionamentos e adequações do instituto para delegação de serviços de utilidade pública ao particular empresa ou pessoa física, não invalidam a faculdade de o poder público, unilateral e a qualquer momento, modificar as condições iniciais do termo ou mesmo revogar a permissão sem possibilidade de oposição do permissionário, salvo se ocorrer abuso de poder ou desvio de finalidade da administração.

A administração tem que ter em vista que a fixação de prazo reduz a precariedade do ato, constituindo, em consequência, uma autolimitação ao seu poder de revoga-lo, o que somente será possível quando a utilização se tornar incompatível com a afetação do bem ou se revelar contrária ao interesse coletivo, sujeitando, em qualquer hipótese, a fazenda pública de compensar monetariamente o permissionário pelo sacrifício de seu direito antes do termo estabelecido.

O serviço permitido é executado em nome do permissionário por sua conta e risco, mas sempre nas condições e com os requisitos pré-estabelecidos pela administração permitente, que o controla e lhe fixa as tarifas.

A permissão, por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam frequentes modificações para acompanhar a evolução de técnica ou as variações do interesse público, tais como o transporte coletivo, o abastecimento da população e demais atividades cometidas a particulares, mas dependentes do controle estatal.

Observa-se que o serviço permitido é serviço de utilidade pública e, como tal, sempre sujeito às normas do direito público. Não se pode, assim realizar permissão ou transpassar a prestação de serviço permitido de forma que o permissionário fixe as tarifas, pois neste caso predomina o interesse particular dos contratantes. Nem sempre as normas do direito privado servirão para regular, satisfatoriamente, o funcionamento do serviço de interesse público.

3.3.3.3 - Serviços autorizados

Serviços autorizados são aqueles que o poder público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular, para atender interesses coletivos instáveis ou de emergência transitória. São serviços delegados e controlados pela administração autorizante, normalmente sem regulamentação específica, e sujeitos, por índole, a constantes modificações no modo de sua prestação ao público e a supressão a qualquer momento, o que agrava a sua precariedade.

Toda autorização administrativa é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante solicitação do interessado, se perfaz com exclusiva manifestação do poder público; discricionário uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da administração; precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser gratuita ou onerosa.

A autorização não é só conferida com vistas à utilidade pública, mas, também, no interesse privado do solicitante. Aliás, essa é uma das características que distingue a autorização da permissão e da concessão.

Do fato de tratar-se de utilização também exercida no interesse particular do beneficiário decorrem importantes ofertas:

- a - A autorização reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão;
- b - É outorgada, em geral, em caráter transitório;
- c - Confere menores poderes e garantias ao usuário;
- d - Dispensa licitação e autorização legislativa;

e - Não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade.

A autorização pode ser simples (sem prazo) e qualificada (com prazo).

A fixação de prazo tira da autorização o caráter de precariedade, conferindo ao uso privativo certo grau de estabilidade, vinculando a Administração à obediência do prazo e cria, para o particular, direito público subjetivo ao exercício da utilização até o termo final previamente fixado; em consequência, se as razões de interesse público obrigarem à revogação extemporânea, ficara o poder público na contingência de ter de pagar indenização ao particular, para compensar o sacrifício de seu direito.

A remuneração de tais serviços é tarifada pela administração, como os demais de prestação ao público, dentro das possibilidades de medida para oferecimento aos usuários.

A modalidade de serviços autorizados é adequada para todos aqueles que não exigem execução pela própria administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público, como ocorre com os serviços de táxi, de despachantes, de pavimentação de rua por conta dos moradores, etc, os quais, embora não sendo uma atividade pública típica, convém que o poder público conheça e credencie os seus executores e sobre eles exerça o necessário controle no seu relacionamento com o público e com os órgãos administrativos a que vinculam para o trabalho.

Os executores do serviço autorizado não são agentes públicos, nem praticam atos administrativos, prestam apenas, um ser-

viço de interesse da comunidade, por isso mesmo controlado pela administração e sujeito à sua autorização.

3.3.4 - Convênios administrativos

São acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma, que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre com o convênio em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio, a posição jurídica dos signatários é uma só e idêntica para todos, podendo haver, apenas diversificações na cooperação de cada um, segundo as suas possibilidades para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatário do convênio e da ausência da vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo. A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa cooperação associativa e, por isso mesmo, não

admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes.

O convênio é celebrado quando existe algum serviço que interessa a vários segmentos da sociedade, mas nenhum deles tem condições de realiza-lo isoladamente, seja por falta de recursos financeiros, seja por carência de elementos técnicos ou pessoal especializado. Em tais casos é recomendável o agrupamento das partes interessadas sob a modalidade de um convênio, materializando numa entidade específica que ficará incumbida da prestação do serviço em nome e por conta de todas estas partes participantes do acordo.

Para a concretização deste pacto, dever-se-á elaborar previamente o estatuto ou regulamento da futura entidade, para que cada parte interessada o aprove e autorize o acordo final, a ser firmado pelos respectivos responsáveis.

A execução dos convênios têm ficado, comumente, a cargo de umas das entidades participantes, ou de comissão diretora. De qualquer forma o convênio permanece despersonalizado e sem órgão diretivo adequado.

Diante desses inconvenientes, recomenda-se a organização de uma entidade civil ou comercial com a finalidade específica de dar execução aos termos do convênio, a qual receberá e aplicará os seus recursos nos fins estatutários, realizando diretamente as obras e os serviços desejados pelos partícipes ou contratando-os com terceiros. Assim, o convênio manter-se-á como simples pacto de cooperação, mas disporá de uma pessoa jurídica que lhe dará execução, exercendo direitos e contraindo obrigações em nome próprio e oferecendo as garantias peculiares de uma empresa.

Para o caso das CIFs, poderiam ser organizados convênios entre a Administração Pública e Sindicatos dos Transportadores, autônomos, empresas transportadoras e empresas fornecedoras de cargas, que se reuniriam com o objetivo de organizar o mercado de fretes e, em consequência proporcionar uma remuneração justa para cada uma das partes e ainda evitar que os preços finais dos produtos sejam acrescidos por conta do custo do transporte. Existe, no entanto, o grande problema da falta de legislação adequada para a manutenção dos convênios, o que praticamente impede que a sua administração, no caso das CIFs, tenha solidez para mantê-lo.

3.4 - Administração pela iniciativa privada

Pessoas jurídicas de direito privado também são alternativas para a administração das CIFs, encaixando-se aqui as empresas particulares e os sindicatos dos transportadores autônomos ou das empresas transportadoras.

Neste caso duas hipóteses são possíveis, a primeira será a opção de transferir totalmente para a iniciativa privada a gestão das CIFs, incluindo aí, o planejamento, implantação e controle, ficando a administração pública sem participação alguma. A segunda hipótese é a concessão do serviço para uma empresa particular, ficando, o Poder Público com poderes para fiscalizar e até modificar a operação das Centrais.

A primeira hipótese se torna perigosa, porque em pouco tempo as Centrais de Fretes se tornariam um ente semelhante a uma empresa transportadora, pois, fatalmente, a pessoa jurídica de direito privado, por sua característica, não hesitará em usar as informações disponíveis em seu próprio benefício.

A operação das CIFs através da iniciativa privada, sob a fiscalização e coordenação do Poder Público, apresenta algumas vantagens e alguns riscos. Sem dúvida, a iniciativa privada é potencialmente mais eficiente, pois seus resultados operacionais representam, obrigatoriamente, benefícios financeiros. A flexibilidade de contratação e seleção de pessoal, de execução financeira e a facilidade de realizar investimentos são características importantes para a operação das CIFs, e inerentes à iniciativa privada. Os riscos desta opção são, porém, bastante significativos e devem ser avaliados com muita cautela. Nesta avaliação, os principais aspectos a serem abordados são:

- Condições contratuais para a operação das CIFs, em especial critérios para avaliar o seu desempenho e formas de rescisão de contrato.
- Garantias de que a operação das CIFs permaneça desvinculada de interesse de um dos agentes do sistema, sejam fornecedores ou transportadores, ou seja, garantias de transparência de mercado.
- Formas de remuneração do capital a ser investido pela iniciativa privada e das indenização quando haja rescisão de contrato.
- Sistema de acompanhamento dos resultados operacionais das CIFs e da atuação da Coordenação Geral.

CAP. 4 - ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS PROPOSTAS.

4.1 - Considerações iniciais

Expostas que foram as alternativas de modelos institucionais para o órgão gestor das CIFs cumpre examiná-las e compará-las, à luz dos objetivos, funções e condições, de operacionalidade pretendidas para este órgão, com vistas à opção pelo mais adequado.

Em termos teóricos o modelo ótimo para o órgão gestor seria aquele que, de um lado, fosse dotado de plena autoridade pública, tal como a própria administração direta, e, de outro lado, apresentasse condições de flexibilidade e operacionalidade capazes de agilizar suas atividades, principalmente no relacionamento com terceiros públicos e setor privado, tal como possuem as entidades particulares.

A premissa básica estabelecida para a definição das características gerenciais e operacionais das CIFs é a de manter a agilidade e rapidez que caracterizam o transporte rodoviário de cargas. Assim o gerenciamento deverá ser realizado com a máxima descentralização, o sistema operacional deverá ser o mais simplificado possível, procurando colocar à disposição dos usuários um equipamento desburocratizado, ágil e confiável.

4.2 - Administração direta centralizada

Presentemente nota-se uma clara predisposição para afastar a hipótese de se incumbir à administração direta a gestão de

projetos como o das CIFs. Tal tendência se justifica, na medida em que a administração direta é caracteristicamente marcada por uma série de padrões, controles e regimes, que a conduziram a um já tradicional emperramento burocrático.

É inegável que, sem apreciar o mérito de sua necessidade, a rigidez dos padrões remuneratórios e os tetos salariais, as dificuldades na administração e contratação de pessoal, a estrutura administrativa pouco flexível e complexa, os procedimentos de gestão financeira e orçamentária, bem como os controles instituídos para tanto, e enfim a complexidade das rotinas estabelecidas no relacionamento com terceiros do setor privado, tudo isso pouco recomendaria que a administração de um empreendimento com as dimensões das CIFs ficasse afetada à administração direta centralizada, pois o sistema, por ser muito dinâmico, exige grande flexibilidade. A centralização do poder, com a consequente dificuldade de acesso a ele, proporciona, sem dúvida, ineficiências locais.(7)

Não se pode permitir que as CIFs sejam operadas por pesados sistemas administrativos, pois, em pouco tempo se terá estes mecanismos em descrédito junto aos seus usuários.

Assim, se sob o ponto de sua competência o Poder Público, através de sua administração direta centralizada, estaria plenamente apto a desempenhar todas as funções antes arroladas inerentes às CIFs, de outro lado, sobre o ponto de vista de sua operacionalidade, se demonstra inevitavelmente carente.

Mas, de todas as restrições supra apontadas, ressaltam insuperáveis duas limitações operacionais a inviabilizar alternativa de se atribuir a um organismo da Administração Direta Centralizada a gestão das CIFs, a saber:

- a) Autonomia Administrativa, e
- b) Autonomia financeira.

Na verdade, esses dois aspectos é que comprometem decisivamente a alternativa de uma entidade integrante da Administração Direta Centralizada, pois são as que inibem a possibilidade de agilizar o órgão gestor, e em consequência, lhe retiram a necessária rapidez decisória e eficiência de gestão.

Diante do exposto, sugere-se afastar a hipótese de incumbir à Administração Direta Centralizada a implantação e, operação e gestão das CIFs, seja através da atribuição dessas funções à secretarias, departamentos ou órgãos já existentes, seja através da criação de novas entidades da mesma natureza. Há que se buscar, pois, no âmbito da administração descentralizada a solução para um modelo institucional em gestão do sistema.

4.3 - Administração direta descentralizada - Órgão autônomo

Como já foi visto, a legislação federal previu, através do decreto - lei n 200/67, com as modificações do decreto - lei n 900/69, a hipótese do Poder Público criar entidades descentralizadas, integrantes ainda da administração direta, a saber os denominados autônomos.

Tais órgãos, embora integrantes da Administração Direta e, logo, portadores das mesmas características que as definem, levam consigo uma grande vantagem, em relação a entidade da administração centralizada, ao nível da flexibilidade funcional e agilidade operacional, ou seja, gozam de autonomia administrativa e financeira para o desempenho de suas atribuições específicas, no grau

conveniente, como já se disse, às suas necessidades e sob a supervisão do Poder Público.

A autonomia financeira adviria, sobretudo, da criação de fundo especial de natureza contábil, tal como autoriza a lei federal acima citada.

A instituição, pelo Poder Público, de um órgão autônomo, nos moldes desse previsto pela lei da Reforma Administrativa Federal, com atribuições específicas de implantar, operar e gerir as CIFs, dotado de autonomia administrativa suficiente e necessária para sua recomendável agilidade e eficácia operacional e de autonomia financeira que assegura-se sua viabilidade, poderia se erigir em qualificada alternativa para atender aos objetivos que ora se buscam. Tal órgão traria consigo os aspectos vantajosos da hipótese antes examinada, da Administração Direta, por isso que dotado de ampla dose de autoridade pública, ao ponto de poder exercer mesmo o *jus imperii* (direito de impor) que é inerente a esta.

Não se ressentiria, pois esse organismo, de capacidade jurídica bastante para desempenho das funções governamentais a que se propõe realizar o órgão gestor das CIFs.

Sob o ponto de vista de sua operacionalidade, por outro lado, face à relativa autonomia administrativa e financeira que se lhe poderia outorgar, encontraria-se superados os dois grandes obstáculos identificados no exame de alternativa anterior, ou seja, a do órgão integrante da Administração Direta Centralizada.

4.4 - Autarquia

Analisando-se o instrumental de que se vale a Administração Pública para prestar seus serviços e atingir os objetivos a que se propõe, pode-se identificar a seguinte escala de gradativa descentralização:

- Administração direta centralizada;
- Administração direta descentralizada - órgãos autônomos
- Administração indireta - Autarquias;
 - Empresas Públicas;
 - Sociedades de Economia Mistas;
 - Fundações instituídas pelo Poder Público.

Nessa escala, encontram-se, pois, como segundo degrau no processo de descentralização administrativa, as autarquias.

Diante da alternativa do modelo autárquico para o órgão gestor das CIFs, se poderiam reproduzir todas as considerações acima enunciadas para o órgão autônomo. De fato, representa a autarquia também um desmembramento de parcela do aparelho administrativa direto, a qual passa a existir distinta e autônomamente e exercendo funções administrativas só admissíveis em mãos do Poder Público. Distinguem-se as autarquias dos órgãos autônomos integrantes da Administração Direta, por isso que, além da autonomia administrativa e financeira, são aquelas dotadas de personalidade jurídica e patrimônios próprios.

Tal como a alternativa do órgão autônomo, antes examinada, a opção do modelo autárquico para o organismo gestor apresenta recomendáveis qualificações, como, principalmente, essa de exercer

as funções governamentais das CIFs, o que vale dizer, permitir ao órgão administrativo o exercício de poder polícia, de edição de normas e sua fiscalização, como se exigirá, por exemplo, para disciplinar o acesso às informações sobre os fretes de uma região.

Há que se sublinhar, também, que tal como ocorre com a opção do órgão autônomo, a escolha do modelo autárquico para a gestão das CIFs traz consigo alguns inconvenientes da hipótese da Administração Direta Centralizada, antes examinada, que comprometem, principalmente, as condições de operacionalidade, face aos rígidos sistemas de controle, regime de pessoal, e padrões administrativos que lhes são impostos.

De qualquer maneira, os dois modelos de descentralização - órgão autônomo e autarquia - através da relativa autonomia administrativa e financeira de que se lhe facultam dotar, superam evidentemente a alternativa da administração centralizada.

4.5 - Empresa pública e sociedade de economia mista

Na seqüência da escala de descentralização administrativa, encontra-se o modelo jurídico da empresa, seja sob a forma de empresa pública, seja sob a figura de sociedade de economia mista. Ambas as entidades são órgãos típicos de administração indireta. São caracterizadas, e até mesmo definidas legalmente, por sua personificação de direito privado e por sua distinção ao exercício da atividade econômica.

Ambas as alternativas, por se adequarem com facilidade ao exercício das atividades gerenciais e empresariais, também identi-

ficadas dentre as diversas funções atribuíveis ao órgão gestor das CIFs, bem se recomendam sob o ponto de vista da maior operacionalidade, flexibilidade administrativa e, mesmo, agilidade negociar.

Mais, ainda que apresentem, com vantagens sobre as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, a necessária e desejada operacionalidade de gestão, não se pode dizer essas duas entidades, por sua estrutura jurídica corporativa e pelo seu regime jurídico basicamente mercantil, sejam as mais indicadas aos exercícios daquelas funções, também indicadas dentre as atribuíveis ao órgão gestor das CIFs, que exigem razoável conteúdo de autoridade pública, tais como a edição de normas, sua fiscalização e aplicação.

De fato, embora pudesse o Poder Público delegar a tais tipos de empresas, através da lei que as criasse, o exercício de algumas atividades que lhe são inerentes, como a prestação de determinados serviços públicos, jamais lhe poderia, entretanto, transferir ou outorgar o exercício do jus imperii. Assim, funções governamentais, como as policiais e serviços administrativos tipicamente estatais, os quais não são redutíveis à meia exploração de atividade econômica, não poderão ser absorvidos por tais modelos.

4.6 - Fundações

A hipótese de uma fundação instituída pelo Poder Público para exercer as atividades de órgão gestor seria viável desde que a ele se viesse a atribuir funções de caráter predominantemente técnico ou cultural, pois como antes se expôs, a instituição de fundações pelo Estado tem objetivado preferencialmente desempenhar ati-

vidades não lucrativas, de interesse coletivo, no campo da educação, cultura, pesquisa científica, assistência social, etc.

O exame das funções e atribuições que se pretende incumbir ao órgão gestor das CIFs, pretende concluir que tão somente uma parcela de suas atividades será de caráter técnico, o restante terá caráter informativo, normativo etc.

Embora as fundações apresentem elevado grau de flexibilidade, sob ponto de vista operacional, uma vez que não se submetem a tantas limitações legais como as demais hipóteses antes cogitadas, não parecem ser o modelo jurídico institucional mais adequado para o órgão gestor, porque se por um lado, a alternativa da fundação como modelo para o órgão gestor leva vantagem sobre as demais sob o ponto de vista da operacionalidade, por outro lado pode ser definitivamente descartada, face à sua inadequação, seja para desempenhar as atividades de cunho gerencial e administrativo, seja para exercer as funções governamentais, com o exercício da autoridade pública.

4.7 - Delegação do serviço

O serviço das CIFs é de natureza social e deve ser considerado um serviço de utilidade pública. Assim sendo, o interesse público deve prevalecer sobre o particular.

As opções de delegação do serviço de gestão das CIFs são a concessão, a permissão e a autorização.

A autorização é de caráter provisório e é outorgada no

interesse do particular, comumente utilizada em serviços de pequena monta como o transporte fretado ou extensão temporária de serviço regular de transporte público, sua solicitação é iniciativa do operador.

A concessão é de caráter definitivo, estipulada para longo prazo; tem natureza bilateral, dá plenas garantias ao operador e o poder público não pode revogar unilateralmente a delegação do serviço, exceto quando o interesse público for gravemente atingido, e neste caso o Poder Público deve ressarcir a outra parte em todos os prejuízos decorrente da rescisão.

A permissão oferece maior flexibilidade ao Poder Público, sua natureza resulta no atendimento simultâneo da Administração e do permissionário na execução de determinada atividade, de maior relevância, entretanto, para o Estado que para o particular. O regime permissional se estabelece através de simples manifestação unilateral da Administração e por isso esta pode interferir na operação realizando as modificações que achar conveniente a qualquer época, o período de validade é indefinida e a intervenção do Poder Público pode ser justificada por motivos mais leves que os da concessão, e se esta ocorrer, o Poder Público assume a receita tarifária e somente cobre os custos de operação incorridos durante a intervenção.

4.8 - Convênios administrativos

As centrais de fretes da França, também chamadas de escritórios de fretes tem sua administração calcada em uma espécie de convênio celebrado entre o Comitê Nacional Rodoviário (transporta-

dores autônomos), Comitê Nacional dos Transportadores Rodoviários (empresas transportadoras), Câmaras de Comércio e Indústria (empresas geradoras) e governo, administrado por uma comissão Nacional com representantes destes vários órgãos. Ou seja todos os sindicatos interessados (autônomos, empresas transportadoras e empresas geradoras de carga) e o governo se reuniram com um objetivo comum de melhorar as condições dos transportes rodoviários de carga.

Os convênios, no Brasil, não adquirem personalidade jurídica, permanecendo como simples aquiescência dos partícipes, para a obtenção de objetivos comuns, o que leva a considerá-las, tão somente, uma cooperação associativa, livre de vínculos contratuais (9).

Essa instabilidade institucional, aliada à precariedade de sua administração, vem criando dificuldades insuperáveis para sua operatividade, principalmente no campo empresarial e órgão responsáveis para as contratações de grande vulto.

A constituição de 1988 não se refere nominadamente a convênios, mas não impede a sua formação, como instrumento de cooperação associativa, segundo se infere de seu art. 23, parágrafo único, e o Decreto-lei 200/67, ao cuidar da Reforma Administrativa Federal, recomenda-os como meios de descentralização de suas atividades, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados (art. 10, parágrafo 3o, 6).

As redações defeituosas do texto constitucional e da norma federal ordinária dão impressão de que só é admissível convênio entre entidades estatais, para execução por seus agentes, quando, na realidade, a possibilidade de tais acordos é ampla, entre quais-

quer pessoas ou organizações públicas ou particulares que disponham de meios para realizar os objetivos comuns, de interesse recíproco dos partícipes.

4.9 - Gestão pela iniciativa privada

Existe a tendência, apoiada na lógica capitalista para considerar que o setor privado necessita, cada vez mais, afirmar-se e constituir-se como principal fonte de recurso para a expansão e orientação do processo de desenvolvimento. Em nosso país, a iniciativa estatal nem sempre constitui ameaça, como as vezes se afirma, ao desenvolvimento da iniciativa privada nacional; acontecendo mesmo, na maioria dos casos, que ela resulte decisiva para ajudar e expandir a empresa privada numa primeira fase na qual esta carece de suporte e dimensão para crescer.(8)

Nos últimos tempos, tornou-se fato rotineiro debitar ao Estado, por suas incursões na vida econômica todas as culpas por erros ou crises que possam ocorrer. E a sensação que tem-se é de que ele, muitas vezes, não tem respostas a dar, ou ficando retraído, orienta-se para concordâncias não convincentes.

Fala-se em iniciativa privada, em economia livre, em capitalismo, sem bases sólidas, criticando-se a priori as ações do Estado e, certamente, restringindo seu dinamismo.

Deve-se evitar tanto os excessos quanto a timidez das iniciativas estatais, já que os interesses em jogo são poderosos e diversificados e os interesses coletivos é que devem prevalecer.

Não é pensamento desejar, como princípio, uma ação mais forte do Estado na gestão das CIFs, mas deve-se afastar a idéia de lutar por uma inação estatal, que só poderia trazer retrocessos como resultados.

Não se recomenda aplaudir investimentos estatais suntuosos, emprego excessivo de mão de obra, baixa produtividade e concorrência desnecessária com as empresas privadas. Mas por outro lado, não pode-se deixar de reconhecer que, em economias em desenvolvimento, a ação estatal é fundamental em várias áreas em que a iniciativa privada disponha de poucos recursos para empregar ou não tenha desejos de investimentos, em virtude do retorno lento do capital.

No caso das CIFs, e em outros semelhantes, a ação do Estado tem que ser firme, não defensiva e muito menos temerosa de estar ferindo o sistema de livre iniciativa, pois este sistema jamais se fortalecerá se interesses pessoais, empresariais e políticos restritos sobrepujarem as aspirações, os desejos e os interesses da população em seu conjunto.

Entregar o sistema de CIFs para iniciativa privada sem controle estatal, como já foi citado anteriormente, seria equivalente a criar uma grande empresa transportadora dotada do privilégio de manter em suas mãos todas as informações referentes ao mercado de fretes.

Conclui-se, portanto, que a iniciativa privada poderia perfeitamente administrar as CIFs, desde que fosse na forma de delegação do serviço pela Administração Pública, pois desta forma o particular com seus próprios meios e recursos se incumbiria da ges-

tão do sistema e o governo teria condições de fiscalizar e mesmo interferir, caso houvessem desvios dos objetivos das CIFs.

A alternativa de entregar as centrais para serem administradas pelos sindicatos tem se mostrado ineficaz e, por isso, entendemos que não é recomendável.

CAP. 5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 - Conclusões

Diante do exposto pode-se concluir que existem duas grandes linhas possíveis para as alternativas de gestão das CIFs, a primeira seria através da administração governamental, de forma direta ou indireta, a segunda seria delegar a administração à iniciativa privada.

Pela análise das diferentes alternativas cogitadas e analisadas, desde já pode-se excluir as opções da administração direta centralizada, das fundações e da iniciativa privada sem controle governamental, por não se adequarem aos objetivos e às necessidades da CIFs.

Do lado governamental restam ainda, das opções examinadas a do órgão autônomo e ou de autarquia e da empresa pública ou de economia mista. Na verdade, nenhuma dessas alternativas seria totalmente inviável ou descartável. Viu-se que a opção do órgão autônomo e/ou autarquia, confrontada com a da empresa, leva imensa vantagem na medida que a primeira alternativa permitiria ao órgão gestor das CIFs enfeixar em sua órbita o desempenho de todas as funções que se pretendem ver exercidas no sistema, sejam as de caráter governamental e de prestação de serviço público, sejam apenas as gerenciais ou administrativas, que se desenrolam no campo da atividade econômica e até mesmo empresarial.

Tal conclusão se impõe diante da constatação de que dificilmente a segunda opção poderia igualar-se à primeira quanto à ca-

pacidade para desempenhar as funções identificadas como governamentais face à impossibilidade jurídica, quer da empresa pública, quer da sociedade de economia mista de exercer plenamente o próprio jus imperii.

É verdade que, no plano da flexibilidade operacional e no da maior ou menor agilidade gerencial, as alternativas empresariais apresentam vantagens sobre as duas outras alternativas, por isso que sofrem menores limitações e se sujeitam a controles menos rígidos em sua atuação. Assim é que não somente os órgãos autônomos, integrantes da administração direta, mas também as próprias autarquias, situadas no âmbito da administração indireta através da lei da reforma administrativa, sofrem de rigorosas limitações legais em suas atividades, embora ambas as alternativas gozem de autonomia administrativa e financeira.

Essas limitações que se dirigiram às autarquias tem sido acrescidas, no correr das últimas décadas, como resposta à exagerada autonomia de que gozavam inicialmente tais órgãos, a tal ponto de praticamente nivelá-los à Administração Direta.

De outra parte, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, na forma do que dispõe a Constituição Federal "regem-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito de trabalho e das obrigações", o que lhe garante uma maior flexibilidade gerencial.

Mas, se é verdade que todos esses dispositivos impõem limitações jurídicas às autarquias e órgãos autônomos, não se pode esquecer, de outra parte, que também as empresas públicas e sociedades de economia mista tem sido, cada vez mais, atingidas por normas de controle e dispositivos que lhe restringem a autonomia operacional.

Todo o antes exposto, relativo às contingências de operacionalidade de gestão, não apresenta razões suficientemente relevantes para afastar, ou comprometer, a alternativa do modelo de órgão autônomo ou autárquico para o organismo gestor das CIF's, diante da perfeita adequação entre esses órgãos e as funções que lhe deverão ser cometidas, predominantemente de caráter tipicamente estatal. Por outro lado nada impede que uma boa e atualizada administração conduzida com agilidade e emprego de recomendáveis técnicas gerenciais, seja de órgão autônomo, seja de uma autarquia, obtenha alto grau de eficácia de gestão, uma vez explorada devidamente as possibilidades operacionais contidas em sua autonomia administrativa e financeira

Finalmente cumpre decidir por uma das alternativas propostas restantes autarquia ou órgão autônomo. Essa última opção leva consigo uma razoável vantagem sobre todas demais, na medida em que se encontra no primeiro degrau de descentralização da Administração Pública.

De fato, se no futuro, já com a experiência de administração das CIFs acumulada, apresentarem-se fatos novos capazes de recomendarem a utilização de qualquer uma das outras alternativas antes analisadas, tornar-se-ia mais simples e econômico o processo de alteração do modelo. Na verdade bastaria criar o novo organismo, por lei, nas mesmas condições que hoje se apresentam para tanto. Já o processo inverso importaria em severas dificuldades, pois haveria que se extinguir um órgão com personalidade jurídica própria, procedendo-se a sua liquidação, solução sempre mais onerosa para o Poder Público.

De outro lado, enquanto a opção da autarquia representa

um modelo já utilizado por anos, historicamente na Administração Pública do país, e, portanto, trazendo consigo a influência de estruturas já cristalizadas e, muitas vezes superadas, a alternativa do órgão autônomo se apresenta como solução nova, permitindo-se montar a estrutura interna de tal órgão, com recursos de uma moderna administração, moldável, com ampla liberdade, a fim de que se obtenha o máximo de operacionalidade de gestão. Sendo sua criação autorizada por lei, poder-se-a permitir ao Executivo, mediante simples decreto, alterar, sempre que conveniente, a estrutura administrativa de tal órgão, o que indica essa solução como a mais flexível e, portanto, recomendável.

Quanto a possibilidade de transferir a administração das CIFs para a iniciativa privada e o governo ainda manter o controle, duas alternativas se apresentam, a primeira seria a criação de um convênio entre as várias partes interessadas, cujo objetivo seria especialmente dirigir, planejar e operar o Sistema, a segunda seria delegar o serviço a uma empresa particular.

A opção do convênio não é recomendável porque, como já foi citado anteriormente, esta forma de gerenciamento não possui, no Brasil, ainda uma legislação bem definida e consistente, de forma que os vínculos entre os participantes são muito frágeis e em caso de divergência uma das partes conveniadas pode optar por se retirar colocando, assim, todo o sistema em má situação, pois não haveria mais um comando eficiente. Enquanto não existir no país leis que definam claramente o papel de cada um dos partícipes bem como de sua responsabilidade individual, seria temerário entregar um sistema, que para merecer a confiança dos usuários deve ter uma sólida estabilidade, a um órgão gestor que pode ser dissolvido a qualquer momento, bastando para isso a vontade de um dos conveniados.

Uma opção recomendável seria a delegação do serviço para a iniciativa privada, excluindo-se aí as opções de concessão e autorização do serviço, a primeira por criar um vínculo muito forte e por ser estipulada para longo prazo dá muitas garantias ao concessionário, de maneira que fica muito difícil do poder público interferir na operação do sistema, a segunda, porque é exatamente o contrário, ou seja, por seu caráter provisório só tem finalidade para atender serviços de pequena monta e de curta duração.

Resta, portanto, a figura da permissão, que pode perfeitamente se adequar ao perfil necessário ao órgão gestor das CIFs, apresentando como vantagens as características de que o Poder Público não necessita investir para operar o serviço, porém mantém o direito de fiscalizar e interferir no momento em que achar conveniente, sendo possível até cancelar a permissão e entregá-la a outra pessoa de direito privado, sem que o permissionário possa reclamar ressarcimentos além dos previstos no contrato individual.

5.2 - Recomendações

Depois de expor, criticar e avaliar as diferentes alternativas para o órgão gestor das CIFs, sobram como recomendáveis, em nossa opinião, as opções de órgão autônomo, da autarquia e da permissão dos serviços. Ficando para a Administração Pública, dentro das características, de cada Governo, a escolha final.

Esta escolha deverá, no entanto, recair sempre numa alternativa que leve em conta a agilidade do transporte rodoviário de mercadorias e que tenha atribuição, entre outras, de tomar as decisões com a rapidez que o Sistema exige e necessita.

6 - ANEXOS

6.1 - ANEXO I - INSTALAÇÕES FÍSICAS DAS CIFs

6.1.1 - Considerações iniciais

As instalações das CIFs, apresentadas a seguir, servem apenas como referencial. Nos casos em que não seja possível a implantação das Centrais, em áreas próprias de postos de abastecimento, sugere-se a utilização de módulos pré-fabricados removíveis, pela sua facilidade de reaproveitamento e ampliação. O sistema construtivo a ser utilizado dependerá das conveniências e características locais.

A área interna das CIFs deverá dividir-se em: área do trabalho dos operadores, área de atendimento aos motoristas, local para guarda de material e pequena cozinha, além de instalações sanitárias. A área de trabalho dos operadores deverá ser separada da área de atendimento aos motoristas por um balcão ou mesa de trabalho.

São equipamentos essenciais para cada CIF os seguintes: um telex, um telefone, dois terminais de computador e uma máquina de escrever, além de outros utensílios e móveis e materiais de expediente normais de um escritório.

6.1.2 - Quadro de Pessoal

A operação das CIFs estará sob coordenação de um comando central, que terá vinculados à ele os supervisores, os encarregados das CIFs e o controle estatístico, com as seguintes atribuições:

6.1.2.1 - Comando Central:

- Coordenação geral das CIFs em sua região (estado) de Abrangência
- Coordenação das atividades dos supervisores;
- Controle administrativo, financeiro e de pessoal do sistema;
- Participação em reuniões da supervisão geral das CIFs, sempre que solicitado;
- Seleção de pessoal;
- Elaboração de programas de treinamento de pessoal;
- Coordenação do acompanhamento estatístico e da divulgação dos resultados operacionais das CIFs.

6.1.2.2 - Supervisores:

- Acompanhamento das atividades operacionais de cada CIF;
- Cadastramento inicial de fornecedores;
- Apoio administrativo e de suprimento de materiais;
- Fiscalização das despesas, frequências, e desempenho dos operadores;

6.1.2.3 - Encarregados das CIFs:

- Responsabilidade quanto aos procedimentos operacionais e administrativos, e pela execução de despesas na CIFs;
- Responsabilidade pelo funcionamento regular da CIF.

O comando central estará subordinado à uma gerência ou chefia de divisão, e esta ao órgão gestor adotado pela administração pública, conforme a estrutura organizacional do órgão à que se

vinculará. Será de competência da Gerência, além das responsabilidades de gerenciamento do sistema, a participação na supervisão geral das CIFs.

Caso as CIFs venham a ser adotadas em vários Estados da Federação, será importante a criação de uma Supervisão Geral, que terá como atribuições:

- Acompanhar de forma sistemática o desempenho operacional das CIFs, divulgando os seus resultados;
- Convocar para reuniões os gerentes dos sistemas estaduais e os representantes de secretarias federais correlacionadas, tais como dos transportes e das comunicações, sempre que necessário, visando o aprimoramento operacional das CIFs e a interligação entre os sistemas;
- Promover treinamento do pessoal sempre que necessário;
- Funcionar como elo de comunicação entre os sistemas de CIFs, promovendo o intercâmbio técnico entre as equipes.

6.2 ANEXO 2 - SEGURO COMO GARANTIA DAS CARGAS MOVIMENTADAS ATRAVÉS DAS CIFs.

6.1 - Considerações iniciais

Segurança do transporte representa uma constante aspiração das pessoas de todos os níveis sociais em nossos dias: qualquer um, rico ou pobre, quer sair de casa e chegar a destino, ou retornar, sem vir a sofrer as consequências dos obstáculos traduzidos em acidentes, pane dos veículos, vias deficientes e desconfortos de quaisquer espécies; sem encontrar despreparados profissionais dos transportes e conflitantes ou ultrapassadas legislações; e sem presenciar deseducados ou atentatórios usuários. Todos querem ver a sua carga despachada fácil, transportada com garantia entregue ao destino final, livre de danos ou prejuízos.

Portanto, uma das opções para tornar as CIFs mais atrativas seria a implantação de um seguro, criado especialmente para garantir o recebimento de uma indenização em caso de um eventual acidente.

6.2.2 - Introdução

O seguro contra os riscos da navegação certamente foi o precursor do seguro dos transportes. Os autores divergem quanto à sua origem histórica, acredita-se, no entanto, que os romanos já o praticavam sob a forma de um contrato de empréstimo e garantia contra os riscos do mar. Empréstava-se ao navegador uma quantia que seria paga caso a embarcação voltasse salva da expedição marítima

O primeiro documento, que se tem registro, com características de título de contrato de seguro foi firmado em Genova em 1347.

O aumento das relações comerciais e a modernização dos meios de comunicação contribuíram para o aperfeiçoamento do seguro de transportes. Além dos riscos inicialmente cobertos, os seguros passaram a cobrir prejuízos decorrentes de extravio de mercadorias e provenientes de imperícia e/ou negligência do transportador.

O seguro transportes tem por finalidade garantir as mercadorias contra os riscos a que estão sujeitas, durante o tempo de transporte, podendo incluir a permanência em depósitos.

A importância segurada deve ser igual ao valor do objeto segurado. Este valor corresponde ao preço do objeto no local de origem acrescido das despesas de embarque tais como: frete, despacho, impostos, prêmio. Podem ser estabelecidas importâncias seguradas específicas para garantir lucros esperados e outros interesses.

Podem contratar o seguro de transportes, o dono da mercadoria, o credor hipotecário, o consignatário, o agente transportador ou o administrador de crédito, enfim, todos aqueles que têm interesses a preservar durante o transporte de bens avaliáveis em dinheiro.

Pode ser objeto de seguro transportes qualquer bem ou interesse apreciável em valor monetário, tal como:

- Cargas lícitas;
- Títulos, metais e pedras preciosas e objetos de arte;

- Frete;
- Impostos e despesas;
- Lucros esperados (ganho com a revenda do produto);
- Bagagens;
- Mudanças;
- Mostruários;
- Etc;

Costuma-se dividir o seguro transportes de acordo com a natureza do risco, o âmbito da viagem e o meio de transporte.

Do ponto de vista da natureza do risco, o seguro transporte pode se classificar como seguro que cobre os danos a bens transportados (seguro do embarcador) e seguros que cobrem a responsabilidade de transportadores (seguro do transportador).

Quanto ao âmbito das viagens, o seguro transportes compreende os seguros que cobrem riscos de viagens nacionais e de viagens internacionais .

Finalmente , levando-se em conta o meio de transporte, o seguro transporte compreende: transporte terrestre (rodoviário e ferroviário), transportes marítimos, transportes fluviais, lacustres e transportes aéreos.

Neste trabalho somente comentaremos o seguro de transporte terrestre rodoviário, no território Nacional

O Decreto 61.867 alterado pelo decreto 85.266 de 20/10/80, no seu artigo 12 estabelece que "as pessoas jurídicas, de direito público ou privado, são obrigadas a segurar os bens ou mercadorias de sua propriedade contra riscos de força maior ou caso

fortuito, inerentes aos transportes rodoviários, aéreos e hidroviários, quando objeto de transporte no território nacional, e de valor igual ou superior a 100 MVR"

O mesmo decreto, no seu artigo 10 estabelece que "as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que se incumbirem do transporte de cargas, são obrigadas a contratar o seguro de Responsabilidade Civil, em garantia das perdas e danos sobrevindas à que lhe tenha sido confiada para transporte, contra conhecimento ou nota de embarque, quando objeto de transporte no território nacional, e de valor igual ou superior a 100 MVR".

O seguro é uma operação pela qual o segurado, mediante o pagamento de um prêmio, obriga o segurador a uma indenização, para cobrir eventuais prejuízos ocasionados ao objeto segurado e decorrente de um evento determinado.

A definição traz consigo os elementos intervenientes na operação de seguro: risco, segurado e segurador, prêmio e indenização.

6.2.2.1 - Risco

É um perigo de contingência de destruição, danificação ou desvalorização, a que se encontram sujeitos tanto o homem quanto os bens que constituem seu patrimônio.

6.2.2.2 - Prêmio

É a remuneração que o segurado paga ao segurador para que este assuma a responsabilidade por um risco determinado. A cobrança do prêmio é feita mediante fatura ou através da própria apólice.

Entre o prêmio e o risco existe uma dependência rigorosa, uma vez que para fixar o valor do prêmio é preciso avaliar a frequência estatística do risco.

6.2.2.3 - Cobertura

É o conjunto de riscos assumidos pelo Segurador. Pode-se dividi-la em três grupos: básicos, adicionais e especiais, que serão explicitados nas páginas seguintes.

6.2.2.4 - Perda

Pode apresentar-se de duas formas: total ou parcial.

A perda total é real quando os prejuízos atingem a 100% do valor do bem segurado, e é legal quando os prejuízos ultrapassam a 75% do valor do bem segurado. Caracteriza-se a perda ou avaria, no caso de prejuízos abaixo de 75%.

Como nos demais ramos de seguro os documentos fundamentais do seguro transportes são a proposta e a apólice.

6.2.2.5 - Proposta

É a base do contrato do seguro. É assinada pelo interessado e deve conter todas as informações necessárias à caracterização do risco e ao estabelecimento das condições do contrato.

6.2.2.6 - Apólice

É o instrumento do contrato de seguro. Contém as condi-

ções gerais e particulares, assim como as obrigações contratuais das partes. É, na prática, um conjunto de dispositivos que permite a operacionalização do seguro. Constam da apólice:

- Nome e sede da Seguradora;
- Capital da Seguradora;
- Nome e domicílio do Segurado;
- Nome e domicílio do beneficiário, se houver;
- Característica do objeto Segurado;
- Natureza dos riscos (riscos assumidos e não assumidos, início e fim dos riscos);
- Prazo do seguro;
- Importância segurada;
- Prêmio.

No seguro transporte encontramos dois tipos de apólice: Simples e aberta.

6.2.2.6.1 - Apólice simples

É a apólice para cobrir um único embarque, caracterizado pela especificação da mercadoria por marca, número, espécie, quantidade, embalagem, valor, meio de transporte, local de origem e de destino, cobertura, taxas, prêmios e despesas.

6.2.2.6.2 - Apólice aberta

É a apólice emitida para cobrir embarques frequentes de mercadorias, constam, nessa apólice, as condições gerais e particulares que regem todos os embarques efetuados pelo segurado. Esta apólice pode ser cancelada pelo segurado ou pela seguradora, mediante aviso prévio de 30 dias.

QUADRO COMPARATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DAS APÓLICES

Apólice/característica	Aberta	SIMPLES
Importâncias segurada	a verificar	definida
Limite de Responsabilidade	definido	importância segurada
Vigência	indeterminada	viagem
Prêmio	a verificar	definido
Avisos de Embarques	sim	não
Cobrança	mensal	à vista

6.2.2.7 - Outros conceitos importantes

6.2.2.7.1 - Averbação

É o formulário, através do qual, o Segurado comunica previamente à Seguradora cada remessa ou despacho de mercadorias. Este procedimento é utilizado no seguro transportes com apólices abertas. Devem constar na averbação, o valor segurado, as garantias, a viagem, os meios de transporte e etc.

Em certos casos, as averbações podem ser substituídas por relações mensais de embarque.

6.2.2.7.2 - Endosso

As apólices e as averbações no seguro transportes, podem ser modificadas ou aditadas por meio de endossos emitidos pela Seguradora, confirmando as alterações solicitadas pelo Segurado.

6.2.2.7.3 - Certificado de seguro

Para comprovar, perante a terceiros, a existência do Seguro, o Segurado pode requerer um documento chamado certificado de Seguro.

6.2.2.7.4 - Fatura

É o documento oficial, mediante o qual a Seguradora faz cobrança dos prêmios relativos às averbações de um determinado mês.

6.2.2.7.5 - Casos fortuitos

São fenômenos da natureza (raio, terremoto e etc) inevitáveis, imprevisíveis e irresistíveis.

6.2.2.7.6 - Força maior

São fatos provocados pelo homem (assalto à mão armada), previsíveis mas inevitáveis e irresistíveis.

6.2.2.7.7 - Limite de responsabilidade

É o valor máximo que o segurado tem de honrar em caso de acidente. Na definição do limite de responsabilidade de uma apólice Simples ou Aberta, deve-se levar em conta que seus valores não ultrapassem o limite de cobertura automática do mercado segurador brasileiro. Se isto acontecer, deve-se solicitar ao Instituto de Resseguros do Brasil - IRB - a cobertura para o excedente de responsabilidade.

6.2.3 - Tipos de seguros para o transporte terrestre

No mercado segurador existem duas modalidades usuais de Seguros para o transporte terrestre, a saber, o seguro do embarcador, conhecido como Seguro Transportes Nacionais Terrestres - STNT- e o Seguro do transportador chamado de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Cargas (RCTR-C).

O Seguro do embarcador tem por objetivo cobrir danos diretamente causados a carga transportada, enquanto que o Seguro do transportador cobrirá sua responsabilidade civil por danos causados a terceiros, tanto pessoais como materiais.

Em resumo, o seguro do transportador garantirá sua responsabilidade civil como Segurado perante o proprietário da mercadoria, enquanto que no Seguro do embarcador estarão garantidas os danos às mercadorias independentemente da apuração de responsabilidade.

Assim, pode-se tomar como exemplo a seguinte situação:

O veículo da empresa transportadora, por imprudência, imperícia ou negligência do motorista, provoca um acidente, causando danos aos bens transportados. A Seguradora do proprietário da carga (Seguro Transporte Terrestre de Mercadorias) indeniza os prejuízos verificados e, sub-rogada nos direitos do proprietário da carga, pleiteia do transportador o ressarcimento. O transportador, por sua vez, obtém de sua Seguradora o Seguro de responsabilidade civil do transporte rodoviário de carga o reembolso das reparações pecuniárias.

6.2.3.1 - Seguro do Embarcador - Seguro Transporte Terrestre de Mercadorias

Este seguro cobre as perdas e danos que sobrevenham ao objeto segurado transportado em vagões ferroviários e veículos de transporte rodoviário, devidamente licenciados em viagens diretas ou com baldeação.

Abrange três tipos de coberturas: básicas, adicionais (tarifadas e não tarifadas) e especiais.

Pelas coberturas básicas, a seguradora toma a seu cargo as perdas e danos causados diretamente ao objeto segurado por:

- a) Colisão, capotagem, descarrilhamento e tombamento;
- b) Incêndio, explosão, raio, inundação, desmoronamento;
- c) Roubo oriundo de assalto à mão armada ou desaparecimento de carregamento total do veículo.
- d) Amassamento, amolgamento, arranhadura, contaminação etc.

As coberturas adicionais destinam-se a indenizar os danos a que estão sujeitos os objetos segurados, independentemente de ocorrência de acidente com o veículo transportador. Podem ser tarifadas e não tarifada.

As coberturas adicionais tarifadas são aquelas que tem taxas definidas na tarifa oficial. As coberturas adicionais não-tarifadas não possuem taxas definidas na tarifa oficial. Sua taxa é fixada livremente pela seguradora, desde que não seja inferior a 0.01%.

São coberturas adicionais tarifadas:

- Incêndio no armazém dos consignatários, taxa de 0.150% da importância assegurada para cada 30 dias ou fração;
- Incêndio em armazém portuário, taxa 0.100% para cada 30 dias ou fração (prorrogável);
- Deterioração por descongelamento, taxa de 0.15%;
- Roubo, taxa de 0.010%.

E são coberturas adicionais não tarifadas:

- Amassamento;
- Amolgamento;
- Arranhadura;
- Contaminação;
- Derrame;
- Contato com outras mercadorias;
- Operação de carga e descarga;
- Quebra;
- Vazamento;
- Água doce;
- Água de chuva.

Deve-se observar que as coberturas adicionais só podem ser concedidas juntamente com as básicas.

No seguro transportes terrestre de mercadorias, a única cobertura especial permitida é a cobertura dos riscos de greves e correlatos e só pode ser concedida em conjunto com uma das coberturas básicas. Sua taxa é de 0.0125% da importância assegurada.

A importância assegurada representa o limite máximo de responsabilidade da seguradora.

Cabe a seguradora o direito de exigir a prova do valor real do objeto segurado. Se houver exagero na declaração da importância, a Seguradora poderá reduzi-la ao valor real, acrescido de, no máximo, 25%.

O valor real da mercadoria é determinado pelo preço de fatura (na falta desta, pelo preço corrente do objeto segurado no local e data do embarque), acrescido do respectivo frete, do prêmio do seguro e mais 25% a título de despesas.

Em casos em que o seguro é efetuado por importância inferior ao valor real, o segurado para todas os efeitos, será considerado segurador da diferença e participará proporcionalmente dos prejuízos verificados.

Nos transportes rodoviários, o risco tem início no momento em que o objeto segurado começa a ser carregado no veículo transportador, no armazém do embarcador, e termina imediatamente após a descarga no estabelecimento do destinatário.

Para concessão da cobertura básica em viagens rodoviárias levam-se em conta a origem e o destino da carga, aplicando-se as seguintes taxas:

- Viagens em perímetros urbanos, e suburbanos das cidades e nas regiões metropolitanas, aplica-se uma taxa de 0.015% do valor segurado ;
- Viagens no território nacional obedecem às taxas de uma tabela própria das seguradoras.

6.2.3.2 - Seguro do transportador - Seguro Obrigatório de
Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário
de Cargas - RCTR-C

O Seguro RCTR-C cobre os atos culposos do segurado ou de seus prepostos, decorrente basicamente de imperícia, imprudência ou negligência. É objetivo do Seguro RCTR-C garantir ao transportador, até o limite do valor Segurado, o reembolso das apurações pecuniárias, pelas quais, por disposições das leis comerciais e civis, for ele responsável, em virtude das perdas ou danos sofridos pelos bens, ou mercadorias pertencentes a terceiros e que lhes tenham sido entregues para transporte, por rodovia, no território nacional e decorrentes exclusivamente de acidente envolvendo o veículo transportador ou incêndio em armazém.

Os riscos assumidos na apólice têm início no momento em que os bens ou mercadorias são colocados no veículo transportador, no local onde começa a viagem contratada, e terminam quando retiradas do veículo transportador, no local do destino.

Esta cobertura estende-se aos percursos urbanos e suburbanos de coletas e entregas de bens ou mercadorias, efetuadas pelo segurado como complementares à viagem principal, comprovadas pelo documento fiscal do embarcador ou pela minuta do despacho.

Os riscos de incêndio ou explosão, durante a permanência dos bens ou mercadorias nos depósitos, armazens ou pátios usados pelo segurado, têm um prazo de 30 dias, improrrogáveis, contados da data da entrega naqueles depósitos, armazens ou pátios.

A importância Segurada deverá ser igual ao valor dos bens

ou mercadorias que consta do conhecimento de embarque ou manifesto de carga e constará da averbação.

Não é permitido manter mais de uma apólice de seguro RC-TR-C, a não ser que o segurado possua filiais em mais de um Estado da Federação. Neste caso, é possível a emissão de apólice por filial, desde que cada uma delas caracterize o local de início da viagens e mencione expressamente a existência de outra apólice.

6.2.4 - Seguro nas CIFs

Propõe-se que todas as cargas movimentadas através das CIFs sejam cobertas por uma apólice do seguro transporte terrestre de mercadorias, do tipo aberta, ou seja a CIF faria a apólice e se encarregaria de informar à Seguradora o tipo de carga, destino, dados do transportado etc, através do documento de averbação.

Esta apólice deveria referir-se apenas as coberturas básicas, sendo que, se houver interesse do embarcador, esta cobertura poderia se estender para adicional ou especial, ficando, então, a cargo dele o contato com a Seguradora para o acerto final.

Caso a carga já tenha sido segurada anteriormente, por força de lei, ficaria dispensada de um novo seguro, pois não é permitido que o segurado tenha mais de uma apólice apólice de um mesmo seguro.

Este seria mais um atrativo para as CIFs porque os proprietários das mercadorias não mais teriam receio de perder o seu bem, pois estes estariam garantidos pela apólice de seguro.

Também seria interessante que as CIFs oferecessem aos caminhoneiros uma apólice do seguro de responsabilidade civil (RCTR-C), pois assim eles teriam garantias de que, no caso de culpa em algum acidente, não teriam de se desfazer de grande parte de seu patrimônio para cobrir os danos porventura ocorridos com a carga, cabendo à Cia seguradora este ônus.

Em ambos os casos, seguro do embarcador e seguro do transportador, o prêmio seria cobrado juntamente com a tarifa para utilização das CIFs.

6.3 - ANEXO 3 - METODOLOGIA PARA DIMENSIONAMENTO E LOCALIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE CENTRAIS DE INFORMAÇÃO DE FRETES (10)

6.3.1 - Introdução

Os Estados do Paraná e Santa Catarina que foram pioneiros na utilização de CIFs, criaram manuais que até hoje são considerados como referência básica para o processo de implantação deste sistema. Nestes manuais são estabelecidos critérios locacionais servindo como estratégia na localização das centrais.

Tais critérios referem-se a: distribuição geográfica, facilidade de acesso, condições técnicas e estrutura de apoio aos transportadores.

Além destes parâmetros, apresenta-se como de fundamental importância, a participação dos planejadores no que tange aos seus conhecimentos técnicos, bem como da região em estudo, no que se refere à identificação dos principais pólos geradores de cargas, caracterizando-se assim, um processo de implantação de CIFs basicamente empírico.

Dada a importância de uma adequada localização e dimensionamento das centrais, para uma eficiente interação do sistema, este trabalho propõe uma metodologia para este fim. Ela considera a potencialidade da região, através do estudo das variáveis que influenciam a demanda nas centrais, bem como os aspectos relativos à própria configuração física da rede rodoviária de transporte, na determinação dos pontos de maior acessibilidade.

6.3.2 -Método heurístico para o dimensionamento de um sistema de CIFS

O método consiste em avaliar a demanda existente nas unidades espaciais, verificando a possibilidade de alocação de uma central ou a necessidade de se efetuar aglomerações de unidades espaciais devido a pequena demanda estimada. As áreas aglomeradas resultantes serão equivalentes à áreas de influência das centrais a serem implantadas. Dois fatores importantes para a caracterização destas áreas são levados em consideração:

- As variáveis que influenciam a demanda da CIF;
- a rede rodoviária da região.

A demanda será avaliada com base nos seguintes parâmetros:

- a) - Número de atendimentos mínimo ao ano (Atend-min), que corresponde ao número mínimo de atendimentos que justifique a implantação e manutenção de uma CIF em um determinado local.
- b) - Número de atendimentos limite ao ano (Atend-lim), que serve como limitação no processo de aglomeração das unidades espaciais. Este parâmetro é estimado em função da capacidade anual de atendimento da CIF-Padrão.

6.3.2.1 - Zoneamento da região

Consiste em desagregar a região, na qual pretende-se implantar um sistema de CIFS, em unidades espaciais menores, de tal

forma a facilitar a obtenção e utilização de dados no método considerado.

6.3.2.2 - Definição da matriz de distâncias entre os centróides das zonas

Considerando-se uma determinada rede contendo apenas os centróides das zonas a serem conectados, a matriz de distâncias,

$D = [d]$, corresponde as ligações existentes entre os centróides das zonas. Portanto, os elementos da matriz D , assumem os seguintes valores:

- d_{ij} = distância entre os centróides "i" e "j", quando existe ligação direta através de rodovia pavimentada entre os mesmos;

- $d_{ij} = 0$, quando esta não existe.

6.3.2.3 - Dados necessários à aplicação do método

Os seguintes dados são necessários:

- * Quanto à região em estudo:

- Número de unidades espaciais (zonas) abrangidas pela região.

- * Quanto às unidades espaciais da região:

- Número de adjacências da zona, que corresponde ao número de zonas que tem ligação direta por rodovia pavimentada com a zona em questão.

- Lista de adjacências da zona, onde estão associados além

dos centróides adjacentes, a distância que os mesmos se encontram do centróide da zona considerada.

- Valores das variáveis utilizadas no modelo de previsão de demanda.

* Quanto aos parâmetros anteriormente (Atend-min e Atend-lim), são necessários os seguintes dados:

- Valor do frete médio da região (Cr\$ /t.km);
- Distância média percorrida pelas cargas (km);
- Carga média transportada (t);
- Estimativa do custo de manutenção da CIF-Padrão;
- Capacidade da CIF-Padrão (atend./ano).

6.3.2.4 - Procedimentos do método heurístico

O método heurístico proposto para um sistema de CIFs, consiste nos procedimentos abaixo.

- Determinação do número de usuários de cada zona:

A estimativa do número de usuários de cada unidade espacial (zona) é obtida através de um modelo de previsão que representa o comportamento da demanda.

- Ordenação das zonas:

A ordenação das zonas é efetuada de forma decrescente, segundo a estimativa do número de usuários, obtida no item anterior.

- Aglutinação das zonas:

Trata-se de uma simplificação aplicada ao método, que procura reduzir o número de iterações efetuadas para a

determinação do número de centrais, fazendo com que as unidades espaciais com pequena demanda estimada e que possuem apenas uma zona adjacente, juntem-se a mesma formando uma nova zona (área aglutinada).

- Alocação das Centrais:

Este procedimento tem como premissa básica, a verificação do número de usuários de cada zona, considerando-se os parâmetros atend-min e atend-lim, referidos anteriormente.

As zonas são analisadas individualmente, obedecendo a ordenação previamente efetuada. Assim, considerar-se-á que, as zonas de maior potencialidade terão prioridade no processo de alocação das centrais.

A alocação de uma central é feita, dentro da seguinte condição:

O número de usuários deve ser superior ao parâmetro "Atend-min".

Caso haja necessidade de aglomerar a zona em análise com outra(s) zona(s), deve-se seguir a seguinte heurística: procurar a zona adjacente mais próxima e investigar a possibilidade de se efetuar a aglomeração, observando o parâmetro "Atend-lim".

6.3.2.3- Resultados fornecidos pelo método

O método heurístico fornece o número de centrais necessárias para atender a região em estudo, com suas respectivas áreas de influência, e a demanda para o ano base de cada CIF.

6.3.4 - Pré-seleção dos locais

6.3.4.1 - Considerações iniciais

Nesta etapa, relativa à macrolocalização das centrais, são identificados os locais candidatos à implantação da CIF, dentro de cada área de influência, resultante da aplicação do método heurístico.

Este procedimento consiste em identificar os pontos de maior acessibilidade à rede de transportes, através de índices de acessibilidade, de todos os nós da rede topológica considerada.

Dois enfoques principais são considerados:

- Acessibilidade à rede de transportes, dado fundamental para uma boa localização de CIFs, visto que representa a conexão com os demais pontos da rede;
- Produção do local considerado, fator que deve ser levado em conta para a seleção dos locais, uma vez que, as informações sobre fretes disponíveis nas centrais, referem-se principalmente a produção resultante em sua área de influência.

Deste modo, determinam-se índices de acessibilidade, que representam a potencialidade dos locais examinados no que tange à implantação das CIFs.

6.3.4.2 - Acessibilidade à rede de transportes

Considerando-se a rede rodoviária como exemplo, pode-se identificá-la como um sistema de pontos e linhas semelhantes a um grafo, onde os pontos seriam os aglomerados urbanos e/ou as intersecções rodoviárias e as linhas os segmentos rodoviários individuais através dos quais a interação internodal se processa.

Estabelecida esta rede topológica, representativa da situação real, pode-se inserir medidas a respeito de suas características, dentre as quais, a acessibilidade de um ponto nodal em relação à rede como um todo. Tal medida expressa o potencial do nó considerado, com relação à atração do fluxo de mercadorias que transitam pela rede. Assim, este potencial está condicionado à posição relativa ocupada pelo nó, em função do número de segmentos ou "links" que nele convergem.

Deste modo, a própria estrutura da rede condiciona quanto acessível os pontos nodais serão entre si. de acordo com esta estrutura de rede, determinados recursos fornecem o melhor acesso entre pares de pontos, apresentando pontos de passagem comuns indicativos de uma forte acessibilidade destes pontos em relação à rede. Este "melhor acesso" tanto pode ser definido em termos de distância, tempo ou custo de transporte.

Por outro lado, alguns "links" podem contribuir mais que outros para a acessibilidade internodal, dada a sua posição relativa e as próprias características físicas do segmento real que representam. Sendo assim, determina-se um índice de acessibilidade dos pontos nodais em relação à rede de transporte, que leva em consideração uma ponderação de cada participação de cada "link" con-

tribuinte para a sua acessibilidade, em termos da relativa importância da conexão efetuada.

6.3.4.3 - Critério de ponderação

O critério de potencial de atração utilizado, faz uma ponderação da participação de cada "link" no potencial de atração existente entre os extremos de cuja conexão faz parte. Este critério consiste numa adaptação do modelo de "potencial demográfico", e procura incorporar ao índice de acessibilidade, dados relativos à produção dos pontos em exame. Tal fator de ponderação é expresso por (F'):

$$F = (P_i + P_j) / c$$

(1)

sendo: P_i e P_j = produções dos locais "i" e "j", respectivamente.

c = custo de transporte entre os mesmos.

6.3.4.4 - Cálculo do índice de acessibilidade

O índice de acessibilidade é calculado a partir da matriz de percursos mínimos entre todos os nós da rede topológica considerada.

Para a determinação dos índices de acessibilidade são necessários:

- O levantamento da produção total anual (agrícola e in-

dustrial em toneladas), correspondente a cada nó da rede topológica considerada;

- A determinação dos custos de transportes correspondente a cada par de nós da mesma.

O procedimento para a obtenção destes índices consiste nos seguintes passos:

- Obter a matriz geral das rotas de custo mínimo de transporte de cada nó para todos os demais;
- Somar, para cada nó, o número de vezes em que, cada "link" incidente sobre o mesmo está presente nas rotas de custo mínimo;
- Efetuar o somatório dos valores obtidos para cada "link" incidente sobre determinado nó.

Sendo o índice de acessibilidade (ACES):

$$ACES_i = \frac{(P_i + P_j) \cdot L_{ij}}{C_{ij}} + \frac{(P_i + P_j) \cdot L_{ji}}{C_{ji}} \quad (2)$$

sendo: P_i e P_j = produções dos locais "i" e "j", respectivamente.

C_{ij} = custo de transporte entre "i" e "j".

C_{ji} = custo de transporte entre "j" e "i".

L_{ij} = Número de participações do "link" "t" entre "i" e "j" nas rotas de custo mínimo da rede considerada.

L_{ji} = Número de participações do "link" "t" entre "j" e "i" nas rotas de custo mínimo da rede considerada.

6.3.5 - Localização pontual das CIFs

Após a fase de pré-seleção dos locais, a etapa seguinte constitui-se da microlocalização da central, ou, sua localização pontual na rede de transportes.

As centrais devem ser implantadas, prioritariamente, em rodovias Arteriais Principais, caso não seja possível, pode-se implantá-las em rodovias Arteriais Primárias, segundo a Classificação Funcional de Rodovias adotada pelo DNER. Além disso devem possuir condições de infra estrutura como as expostas no item 2.6.6, deste capítulo.

6.3.6 - Aplicação da metodologia

Uma aplicação prática da metodologia foi realizada no Estado de Santa Catarina. Esta aplicação teve como objetivo comprovar a viabilidade e operacionalidade da mesma.

6.3.6.1 - Definição da CIF-padrão e seus parâmetros operacionais

A CIF-Padrão adotada apresenta as seguintes características físico-operacionais:

- Instalação Física: A área mínima de 18 m .
- Pessoal: um encarregado e dois auxiliares.
- Equipamentos operacionais: dois telefones e um telex.

6.3.6.1.1 - Capacidade da CIF-padrão

A capacidade da CIF-Padrão, em número de atendimentos por ano, foi determinada em função do tempo dispendido pelos funcionários para o atendimento dos usuários, e do comportamento da demanda.

6.3.6.1.2 - Parâmetros Atend-min e Atend-lim

Para a estimação do parâmetro Atend-min foi considerada a existência de uma taxa de utilização (hipotética) em cruzeiros/informação útil, que seria correspondente a um percentual do valor do frete médio da região. Através de pesquisa realizada pelo NDTT/UFSC junto aos usuários das CIFs, observou-se que o valor desta taxa estaria entre 1 a 3%. Nesta aplicação adotou-se a taxa de 1%.

No caso do parâmetro Atend-lim, o mesmo foi estimado com base em um percentual da capacidade da CIF-Padrão. O percentual adotado foi de 70%.

6.3.6.2 - Estudo da demanda nas CIFs

Este estudo permite conhecer as características da demanda, que solicitará o sistema de centrais de informação de fretes, nos diferentes horizontes de sua utilização.

Através deste estudo foi possível determinar o relacionamento existente entre a variável dependente (número de usuários da central) e as variáveis independentes envolvidas.

A formulação do modelo de previsão foi feita através de

uma "Cross-Section", a partir de dados obtidos para todas as centrais em operação no Estado de Santa Catarina, considerando as respectivas áreas de influência.

Através da utilização da técnica de regressão múltipla, observou-se que, o comportamento da demanda nas centrais ficou melhor representado, por um modelo do tipo linear, da seguinte forma:

$$Y = K + b1.x1 + b2.x2 + b3.x3 \quad (3)$$

onde: Y = número de usuários da central;

x1 = produção total da área de influência da central (toneladas);

x2 = fluxo médio diário de caminhões nas rodovias pavimentadas da área de influência da central;

x3 = percentual de uso da CIF;

b1 = 0,000729 ; b2 = 0,9787 ; b3 = 559,53;

K = - 1647,97

Apresentando as seguintes estatísticas:

- F = 9,679;
- R = 0,7076 (coeficiente de determinação);
- d = 2,116 (Durbin-Watson).

Para as variáveis independentes, além dos parâmetros estimados, obteve-se os valores da estatística "t":

- Produção total: t = 3,998;
- Fluxo: t = 2,48;
- Perc-uso: t = 4,613.

Concluindo-se que, as variáveis independentes referenciadas acima, contribuem significativamente para o modelo, ao nível de 5% de significância.

6.3.6.3 - Zoneamento do Estado

O zoneamento adotado corresponde às Zonas de Tráfego do PCR-Sul, elaborado pelo DNER, o qual define a configuração do sistema de transportes, aspecto de fundamental importância para este estudo, além de apresentar também, uma disponibilidade de informações bastante razoável.

6.3.6.4 - Pré-seleção dos locais

A pré-seleção dos locais é realizada para cada área de influência resultante do método heurístico, identificando-se assim os pontos de maior acessibilidade pertencentes às mesmas.

6.3.6.5 - Microlocalização das CIFS

A microlocalização das CIFS, ou seja, a sua localização pontual, é um dos importantes fatores para o seu adequado desempenho operacional. Para a determinação do local onde funcionará as CIFS é importante o conhecimento da região e a observância de alguns parâmetros:

- Existência de boas condições de acessibilidade, em ambos os sentidos, com condições de segurança e sinalização;

- Existência e disponibilidade de boas condições de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, água, luz, telefone;
- Existência de pátios de estacionamento ou, alternativamente, áreas disponíveis para sua implantação;
- Existência preferencialmente de instalações próprias de postos de abastecimento, com área coberta e prestação de serviços aos usuários (lavagem e lubrificação, borracheiro, restaurante, facilidades de higiene, entre outros).

Sempre que disponível deverão ser utilizadas instalações próprias dos postos de abastecimento, mediante convênio a ser estabelecido com os órgãos operadores das CIFs. Quando não houver área disponíveis para tal fim, serão consideradas exigências mínimas para implantação da CIF, além das facilidades usuais; a existência de áreas coberta para a instalação de módulos removíveis. Para a determinação dos pontos de implantação, serão consideradas prioritárias as seguintes facilidades:

- Acessibilidade;
- Boas condições de sinalização, existência ou a implantar;
- Área de estacionamento;
- Serviço de apoio ao motorista: lubrificação, borracheiro, restaurante e de higiene;
- Possibilidade de estabelecer convênios para descontos na prestação dos serviços aos usuários das CIFs;
- Condições de vigilância noturna.

6.3.7 - Conclusões

Da aplicação prática da metodologia, realizada para o Estado de Santa Catarina, conclui-se:

- O zoneamento adotado proporcionou facilidade de obtenção e utilização de dados, influenciando diretamente na qualidade dos resultados obtidos;
- O modelo de previsão de demanda, mostrou-se representativo do comportamento da mesma no Estado, através das variáveis explicativas utilizadas;
- As áreas de influência das centrais, obtidas pelo método heurístico, proporcionam facilidades ao órgão gestor quanto ao processo de divulgação do sistema, bem como a fase de levantamento dos fornecedores de cargas de cada área e cadastramento dos mesmos;
- O número de centrais necessárias para atender a demanda da região também é fornecido pelo método, possibilitando um estudo prévio de viabilidade técnico-econômica;
- A pré-seleção dos locais, levando em consideração os índices de acessibilidade dos mesmos, indica os locais melhor servidos pela rede rodoviária e de maior potencial de produção. Reduzindo assim, o trabalho de pesquisa efetuado pelo órgão gestor, quanto a identificação dos locais para a implantação das centrais.

6.4 - ANEXO 4- METODOLOGIA PARA ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICO - ECONÔMICA PARA IMPLANTAÇÃO DE CIFs (11)

6.4.1 - Introdução

Este trabalho propõe que a viabilidade econômica de um sistema de CIFs seja avaliada antes da sua implantação, através de uma análise benefício-custo, que testa a adequabilidade de um determinado projeto em termos de valor dos recursos a serem empregados e comparando-se estes custos com o valor dos bens ou serviços produzidos pelos melhoramentos, ou seja, os benefícios. Para tanto a metodologia proposta abrange as seguintes etapas:

- Levantamento dos custos de implantação e manutenção das CIFs;
- Definição e cálculo dos benefícios; e
- Análise da viabilidade econômica.

A implantação de um sistema de CIFs, assim como outros relevantes projeto de transportes, requer um amplo processo de planejamento. Dentro do qual, o estudo de viabilidade econômica é precedido de um estudo de viabilidade técnica como exposto no anexo precedente.

Para a avaliação da viabilidade econômica de um projeto duas etapas são imprescindíveis, sendo que a comparação entre as mesmas é que vai determinar se um empreendimento é viável ou não:

- Levantamento do custo;
- Definição e calculo dos benefícios.

A seguir é exposta a metodologia para a aplicação destas etapas para o caso das CIFs.

6.4.2 - Levantamento dos custos de implantação e manutenção das CIFs

Consiste em quantificar os montantes necessários para a implantação do sistema de CIFs, considerando no custo unitário, o tipo padrão estabelecido, ou seja, a estrutura física do escritório e equipamentos operacionais (de comunicação e permanente).

Para a manutenção do sistema são considerados os custos operacionais, de acordo com a estrutura funcional da "CIF padrão" (quadro de pessoal, material de consumo e despesas com comunicação).

Assim, a partir do custo unitário de implantação e de manutenção, e do número de centrais previstas para a região, chega-se à estimativa do custo total de implantação e do custo operacional do sistema.

6.4.3 - Definição e cálculo dos benefícios

Os benefícios que as CIFs podem trazer ao setor de transporte rodoviário de cargas são bastante expressivo, caracterizando-se em benefícios diretos e indiretos. Alguns dos benefícios diretos são passíveis de quantificação, sendo abordados nesta metodologia, os seguintes:

- Para os transportadores, os benefícios são avaliados

através da economia operacional e do aumento da produtividade. Estes benefícios são decorrentes da redução da quilometragem percorrida com o veículo vazio à procura de cargas, e da redução do tempo perdido à espera de fretes.

- Para o produtor, principal fornecedor de cargas para o sistema, o benefício é avaliado através da agilização do escoamento. Este benefício é decorrente da redução do tempo à procura de transporte para escoar sua produção.

6.4.4 - Benefícios auferidos aos transportadores

Partindo-se da premissa de que o caminhão é bem de produção, como tal, quando melhor utilizado, maior será sua produtividade. Assim, esta metodologia sugere que os benefícios auferidos aos transportadores, sejam avaliados pelo aumento da produtividade, através da análise do ciclo veicular. Introduzindo a idéia que, todos os sistemas de transportes que empregam veículos, apresentam a seguinte característica comum: cada veículo realiza uma viagem, ou uma sequência de viagens, voltando novamente à origem e repetindo a operação sistematicamente (com exceção de sistemas de transporte que operam de forma contínua).

O ciclo veicular caracteriza-se pela sequência de eventos e de deslocamentos, que ocorre repetitivamente desde o início de uma viagem (ou sequência de viagens) até o seu término.

O ciclo operacional do veículo começa e termina numa base operacional, num terminal qualquer, onde o veículo é guardado quando não se encontra em serviço. Este ciclo inclui tempo de viagem

carregado e descarregado, tempo de carregamento e deslocamento, tempo de posicionamento, e outros componentes.

Assim, são identificados no ciclo de operação, além do tempo gasto no movimento de transporte de uma carga produtiva, o tempo gasto na movimentação de viagem entre um local, no qual a carga é descarregada para um local, no qual uma nova carga será obtida, e o tempo gasto em operação de carga e descarga.

Através da receita líquida do transportador, pode-se estimar o benefício do mesmo ao utilizar o sistema de CIFs, comparando-se a receita líquida obtida com a utilização do sistema, com a receita líquida obtida sem o sistema. Admitindo-se para isso:

- horas trabalhadas, tempo de carregamento e descarregamento, velocidade operacional e distância percorrida carregado, como constantes;
- Quilometragem percorrida vazio à procura de fretes e tempo de espera, como variáveis, levando em consideração que o sistema de CIFs poderá influenciar apenas estas variáveis.

Portanto, quantifica-se a receita líquida do transportador sem e com o sistema de CIFs em operação, obtendo-se o benefício do mesmo, da seguinte forma:

$$\text{Ben.transp} = \text{receita líquida com CIFs} - \text{receita líquida sem CIFs}$$

6.4.5 - Benefícios auferidos aos fornecedores

A metodologia propõe que o benefício decorrente da redução do tempo gasto à procura de transporte, seja avaliado através da agilização do escoamento da produção, levando em consideração o custo de oportunidade da mercadoria. Este aspecto, refere-se a quanto o produtor perde por estar imobilizando capital durante o tempo que espera transporte.

A hipótese básica por trás deste enfoque é de que o produtor só recebe o pagamento por sua mercadoria após a mesma ter sido recebida pelo cliente.

Para tanto, considerando-se as áreas de influência das centrais, realiza-se uma pesquisa dos possíveis fornecedores de carga para o sistema de CIFs, considerando a espécie da carga, bem como a porcentagem que será colocada à disposição da bolsa de carga.

6.4.6- Conclusão - Análise de viabilidade econômica

A análise de viabilidade econômica é feita pela comparação entre os benefícios e os custos estimados, usando-se como técnica os métodos tradicionais da relação benefício/custo, de taxa interna de retorno e do valor atual.

6.5 - ANEXO 5 - SISTEMA COMPUTACIONAL BASEADO EM TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADO AO GERENCIAMENTO DE CIFs (3)

6.5.1 - Introdução

É apresentada uma proposta de informatização das atividades operacionais de um sistema de CIFs. Consiste num sistema computacional baseado em técnicas de inteligência artificial (busca heurística e processamento de linguagem natural, chamado sistema gerencial de centrais de informações de fretes - SGCIF -, desenvolvido não somente com o propósito de gerenciar as atividades das CIFs mas também de apresentar uma maneira de proporcionar um frete justo tanto para os fornecedores quanto para os transportadores de forma a reduzir os custos finais dos produtos.

O SGCIF possibilita o gerenciamento de um sistema de CIFs de maneira interligada, isto é, todas as CIF's compartilham a mesma bolsa de fretes. Com isto pode haver, em cada CIF, o conhecimento de todos os fretes disponíveis em um dado momento.

O sistema também permite a escolha da melhor rota entre dois pontos de malha rodoviária, possibilitando um barateamento do frete e uma melhor remuneração do transportador.

Atualmente, a operação das CIFs é manual, o que limita sobre- maneira sua ação, impossibilitando uma oferta suficiente para atender a demanda por transporte rodoviário de carga nos Estados.

Para que se amplie a abrangência das CIFs é necessário

uma modificação em sua operação, pois o sistema manual impossibilita a integração entre as centrais.

A fim de tornar um sistema de CIFs capaz de satisfazer a grande demanda, fornecendo, ainda, informações adicionais como as citadas acima, é necessário automatizá-lo. Isto pode ser concretizado através de um sistema tipo ao SGCIF, que é um sistema computacional especializado que se propõe a este objetivo.

O software desenvolvido para SGCIF usa técnicas de inteligência artificial especialmente em dois aspectos: linguagem natural na interface usuário - sistema e buscar heurística na determinação de uma boa rota, aliada à busca de um bom frete.

Com o SGCIF é possível automatizar todas as operações de um sistema de CIFs de maneira interligada, isto é, todas as centrais poderiam estar computacionalmente interligadas através de uma rede de computadores. Esta interligação permitiria a cada central o conhecimento de todos os fretes disponíveis na região de abrangências do sistema.

O SGCIF permite que cada central faça a manutenção nos dados da malha rodoviária e da bolsa de fretes, sendo que, uma vez efetuada a manutenção de uma determinada central, todas as demais seriam beneficiadas, pois teriam acesso às informações já atualizadas.

Além disso, o SGCIF possibilita o controle das operações de cada central através de relatórios de atividades a uma central controladora do sistema.

A interação do usuário (operador da CIF) com o software

é feita através de linguagem natural, o que significa que a comunicação do operador com o computador é estabelecida através de sua linguagem corrente, de forma escrita. Perguntas e respostas são exibidas através de frases, como as que as pessoas falam e escrevem.

Essa interação através de linguagem natural torna o software proposto bastante amigável ao usuário pois é de fácil aprendizagem e operação. Isto facilita sobremaneira sua aceitação e, conseqüentemente, sua implantação.

6.5.2 - Modelagem do sistema SGCIF

O SGCIF está estruturado em módulos que são os seguintes:

- Interface do usuário;
- Supervisor;
- Cadastro de usuários;
- Cadastro de fornecedores;
- Bolsa de fretes;
- Apresentação de fretes disponíveis;
- Rede rodoviária;
- Rota ótima;
- Avaliação do sistema

O SGCIF tem configuração básica de um sistema clássico de um sistema de suporte à decisão, ou seja, tem uma componente diálogo, uma componente modelo e uma componente dados. Na implementação existe a preocupação de centralizar o acesso ao sistema isentando o

usuário de conhecimentos sobre a modularização que suporta o sistema. Isto é possível devido a interface em linguagem natural incorporada ao sistema, que tem implícito um chaveamento para os diversos módulos e entre estes módulos.

6.5.2.1 - Módulo interface do usuário

Este módulo compreende uma interface de comunicação entre o sistema (SGCIF) e o usuário (operador da CIF). Através desta interface o usuário tem a liberdade de se comunicar com o sistema de forma flexível, sem grandes restrições.

As frases que podem ser usadas devem conter palavras-chave que exprimirão o significado da mesma. Frases típicas são:

- desejo incluir novos fretes.
- procure a melhor rota com origem O e destino D.
- liste os fretes disponíveis para o destino D.

A palavra-chave, devido a sua importância, é amparada por declaração de sinônimos constantes da interface ou incorporadas pelo usuário. A interface mantém um dicionário de palavras-chave e seus respectivos sinônimos, facilitando seu reconhecimento e manipulação.

A interface também oferece a possibilidade de comunicação usuário-sistema através de menus, para o caso de usuários conhecedores desta modalidade de comunicação, ou que já estejam bastante acostumados com as operações permitidas no SGCIF.

Na comunicação usuários-sistema através de menus, o usuá-

rio visualiza o SGCIF dividido em módulos. Para cada módulo um novo menu é apresentado, com exceção do rota ótima.

6.5.2.2 - Módulo supervisor

Este módulo objetiva servir especificamente como ferramenta de apoio à decisão. Ele pode ser definido como o sistema de controle do SGCIF, projetado para ser de acesso exclusivo do órgão gestor do sistema de CIFs, sendo composto basicamente por rotinas que tratam das seguintes atividades.

- Emissão de relatórios periódicos das atividades;
- Geração de tabelas representativas das medidas de desempenho que se destinam à análise da eficiência de cada central.

6.5.2.3 - Módulo cadastro de transportadores

Este módulo é composto por rotinas de manutenção (inclusão, alteração e exclusão de registro), de consulta e de emissão de relatórios do cadastro dos transportadores e dos respectivos caminhões.

Para cada transportador está associado um ou mais veículos (caminhões) através de um código que relaciona o cadastro dos transportadores com um arquivo que contém os registros dos veículos (arquivo veículo-transportador).

Para cada veículo registrado tem-se os seguintes dados:

certificado do veículo (número do documento), registro no DNER (número), placa (número) e um código que, por sua vez, relaciona cada veículo com as respectivas especificações técnicas.

6.5.2.4 - Módulo cadastro de fornecedores

Análogo ao anterior, este módulo apresenta rotinas de manutenção, consulta e emissão de relatórios do cadastro dos fornecedores, o qual é utilizado para montagem e manutenção da bolsa de fretes.

6.5.2.5 - Módulo bolsa de fretes

Este módulo comporta rotinas que permitem a montagem da bolsa de fretes a partir dos dados recebidos dos fornecedores cadastrados. A bolsa de fretes (arquivo de dados) armazena dados sobre as cargas disponíveis para o transporte rodoviário. Estes dados compreendem o valor do frete, o tipo da carga, cidade de origem, cidade de destino, peso, volume, prazo de entrega e tempo requerido para carga e para a descarga.

6.5.2.6 - Módulo fretes disponíveis

O serviço que atualmente é prestado pelas CIFs, que é a apresentação dos fretes disponíveis para um destino desejado é mantido pelo SGCIF e apresentado neste módulo. Algumas vantagens são aqui acrescentadas, tais como a possibilidade do SGCIF selecionar automaticamente os fretes em função do cadastro do transportador (ti-

po de veículo, capacidade de carga, etc) e de outras restrições colocadas por este quando da solicitação do serviço, como: tipo de carga que deseja transportar, cidade de destino, etc.

A operação deste módulo está baseada nos dados armazenados no módulo bolsa de frete.

6.5.2.7 - Módulo rede rodoviária

Através deste módulo é possível a representação da rede rodoviária na qual o sistema de CIFs está implantado, bem como sua manutenção.

Para possibilitar a representação e manutenção da rede, este módulo comporta rotinas de inclusão, alteração, exclusão e consulta.

A representação da rede é feita da seguinte forma: para cada nó estão associados seus atributos e vizinhos, sendo que para cada um destes vizinhos estão associados atributos que sustentam sua ligação com o nó.

Como atributos do nó tem-se código descrição (nome da cidade) e seu porte (fator representativo da importância da cidade) para cada vizinho de um nó tem-se a distância, condições topográficas, condições da pavimentação, posição geográfica (latitude e longitude), etc.

6.5.2.8 - Módulo rota ótima

Através do módulo Rota Ótima, o SGCIF pode determinar a rota que proporciona a melhor taxa de retorno financeiro ao transportado. Esta operação utiliza como dados de entrada o cadastro do usuário, a bolsa de fretes, a rede rodoviária e as restrições do transportador para esta rota, que por sua vez, podem ser:

- Origem;
- Destino;
- cidade ou cidades a evitar no percurso;
- tempo máximo de viagem;
- tipo de frete que quer transportar.

O processo utilizado no SGCIF para obtenção da rota ótima emprega busca heurística em grafos. Esta modalidade de busca acelera a obtenção da rota ótima, pois direciona a busca da direção da cidade destino. Isto é possível devido a posição geográfica da cidade, que é acrescentada aos demais dados da rede rodoviária.

6.5.2.9 - Módulo avaliação do sistema

Este módulo compreende a atividade de avaliação do desempenho de um sistema de CIF's através da tabulação de questionários aplicados junto aos transportadores e fornecedores cadastrados, bem como junto aos operadores.

6.5.3 - Sistema operacional

O sistema operacional das CIFs, com a utilização do SG-CIF, deverá ser efetivado em duas etapas. A primeira refere-se aos procedimentos realizados nas CIFs, e a segunda aos procedimentos do comando central.

Nas CIFs ocorrerá, basicamente, o cadastramento, a operação da bolsa de carga e comissionamento. Caberá ao comando central as tarefas de acompanhamento e controle estatístico, além do apoio administrativo à operação das CIFs.

6.5.3.1 - Cadastramento de fornecedores

O cadastramento dos fornecedores constitui-se da identificação das fontes de oferta de cargas e de conhecimento de seu potencial. São fornecedores de carga para as CIFs as Empresas de Transporte de carga - ETC e os produtores de carga.

A primeira etapa do cadastramento, quando da implantação de cada CIFs, deverá se realizar junto às entidades e associações locais e terá, ainda, o caráter de divulgação do sistema.

Os principais fornecedores de carga serão visitados pelas equipes locais, supervisores e membros do comando central, quando serão explicadas as finalidades das CIFs, seu sistema de operação e os compromissos assumidos pelos usuários.

Aos fornecedores deverá ser ressaltada a importância da confiabilidade das informações a serem oferecidas. Assim, a carga colocada na CIF, que venha ter seu transporte negociado fora do

sistema, deverá ser imediatamente cancelada. Também as condições de negociação, uma vez estabelecida pelos fornecedores, deverão ser rigorosamente observadas. As estimativas de oferta de carga serão informadas aos operadores, sem, no entanto, constituírem-se em compromisso assumido junto à CIF.

Após a implantação das CIFs o trabalho de cadastramento de novos fornecedores deverá ser feito de forma sistemática, procurando-se cada vez mais, o seu âmbito de atuação.

O cadastro poderá ser cancelado a critério do comando central, sempre que um fornecedor se caracterizar por não cumprir as exigências de fidelidade quanto às informações. Este procedimento deverá ser sempre evitado através de esclarecimento junto aos responsáveis pelas empresas fornecedoras.

6.5.3.2 - Cadastramento de transportadores

O cadastramento de transportadores constitui-se na identificação das fontes de ofertas de veículos, sejam de propriedade dos Transportadores Rodoviários Autônomos, ou de ETC, de sua frota própria.

O transportador rodoviário de cargas, ao ser cadastrado, apresentará toda documentação de propriedade do veículo, além de seus documentos pessoais.

A ETC, para participar do sistema como transportada deverá, ou se cadastrar, apresentar a documentação de cada veículo e participará do sistema, bem como de seus motoristas.

6.5.3.3 - Operação da bolsa de cargas

A operação da Bolsa de Cargas consiste na captação das ofertas e da divulgação das mesmas aos motoristas autônomos e às ETC cadastrados, para posterior emissão do protocolo de comissionamento, ou seja, do encaminhamento do transportador ao fornecedor.

A captação de ofertas será feita preferencialmente por telefone. Sempre que necessário o encarregado da CIF procurará localizar carga junto aos fornecedores, evitando manter a bolsa de cargas com poucas ofertas.

As cargas ofertadas, com todas as suas características, tais como: Origem e destino, valor do frete e condição de pagamento, quantidade ofertada, tipo etc. Serão digitadas no terminal do computador e o SGCIF se encarregará de processá-las e organizar as informações para uso dos transportadores.

As informações complementares sobre as cargas ofertadas na Bolsa serão fornecidas aos transportadores, sempre que solicitadas, e serão obtidas também através de contato da CIF junto ao fornecedor. As condições de mercado do ponto de destino também serão colocadas à disposição do transportador através do SGCIF.

Serão aceitas na Bolsa de cargas todas as ofertas, independente de origem, características de transportes, frete ou condições de pagamento. A seleção das ofertas será de competência exclusiva do transportador, cabendo à CIF apenas a função de captação e informação.

6.5.3.4 - Comissionamento

O comissionamento é a etapa final do procedimento operacional na CIF e consiste do acordo estabelecido entre fornecedores e transportadores. O comissionamento será direto quando o transportador comparecer à central, em direto quando a operação for concretizada via telefone.

6.5.3.4.1 - Comissionamento direto

O transportador, ao chegar à CIF, apresentará ao encarregado a sua identidade de transportador cadastrado ao sistema. Todas as informações sobre as ofertas de cargas serão transmitidas a ele através da SGCIF que lhe apresentará a bolsa de cargas. Acerta a oferta de carga e confirmada junto ao fornecedor, será omitido o protocolo de comissionamento.

Após a emissão do protocolo a oferta será excluída da bolsa de cargas. A responsabilidade da CIF quanto a operação encerra-se com a expedição do protocolo.

6.5.3.4.2 - Comissionamento indireto

O transportador, desde que previamente cadastrado no sistema, poderá procurar a CIF através do telefone solicitando informações sobre as ofertas de cargas disponíveis para os seus destinos preferenciais. Aceita alguma oferta, a CIF solicitará que o transportador faça uma nova ligação após um determinado período e, neste meio de tempo, entrará em contato com o fornecedor de carga informando os dados do transportador. Caso o fornecedor concorde com a operação a CIF lhe comunicará o tempo previsto para a chegada do transportador, informando este segundo, em próximo telefonema o en-

dereço para apanhar a carga. A oferta de carga será cancelada na Bolsa ocorrendo o não comparecimento do transportador dentro do prazo previsto. O fornecedor comunicará o fato à CIF, que recolocará a oferta na bolsa de carga.

6.5.4 - Conclusão

Com a automatização é possível tornar um sistema de CIFs mais útil, fornecendo, além da localização dos fretes, sugestão de rotas que maximizam o lucro do transportador sem a contrapartida de aumento dos preços finais das mercadorias, sujeitando o traçado destas rotas a requisitos tais como: tipo do frete desejado, frete de retorno e cidades onde deseja passar.

Contudo, um cuidado especial deve ser tomado na implementação, pois trata-se de um problema difícil que exige o emprego de técnicas heurísticas para torná-lo viável. A utilização do SGCIF permite que um sistema de CIFs amplie sua oferta, pois com as operações automatizadas e com os novos serviços oferecidos, as CIFs podem atender a uma maior demanda.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 01) MELLO, José Carlos. Transportes e desenvolvimento econômico. Brasília: EBTU, 1987.
- 02) PEIXOTO, João Baptista. Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1977.
- 03) SOUZA, Antônio Artur. Um sistema computacional baseado em técnicas de inteligência artificial, aplicado ao gerenciamento de centrais de informação de fretes. Florianópolis: UFSC, 1990. Dissertação (mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- 04) EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Avaliação dos sistemas de CIFS da Região Sul. Brasília: GEIPOT, 1984.
- 05) EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Programa nacional de Centrais de Informação de Fretes. Brasília: GEIPOT, 1985.
- 06) VALENTE, Amir M. et al. CIFS, uma alternativa operacioanal para agilizar o escoamento da produção (S.L: s.d).
- 07) PROJETO Porto Seco de Porto Alegre. (S.L: s.d).
- 08) DARNON, Dalton. Reflexões sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1976.
- 09) MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 14.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.
- 10) SILVA, Régio Pierre. Uma metodologia para dimensionamento e localização de um sistema de centrais de informação de fretes. Florianópolis: UFSC, 1991. Dissertação (mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- 11) SILVA, Tânia. Metodologia para estudo de viabilidade técnico-econômica para implantação de centrais de informação de fretes. (S.L: s.d)
- 12) CAVALCANTI, Themistoles Brandão. Curso de direito administrativo. 10.ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1977.
- 13) ANDRADE, Luciano Benévolo. Curso de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 1975.
- 14) CRETELLA JUNIOR, José. Manual de direito administrativo. 5.ed. Rio de Janeiro: Cia Editora Forense, 1989.

- 15) CAETANO, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro: Cia Editora Forense, 1977.
- 16) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 2.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.
- 17) BRASIL. SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico, 1988.
- 18) SANTA CATARINA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: IOESC, 1989.
- 19) INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL. Seguro transportes, viagens nacionais. Rio de Janeiro: IRB, 1987.
- 20) BRADESCO SEGUROS. Visão geral do seguro transportes. Rio de Janeiro: Fundação Bradesco, 1989. (apostila).
- 21) BRADESCO SEGUROS. Seguro transportes nacionais terrestres, manual do participante. Rio de Janeiro: Fundação Bradesco, 1989.
- 22) CARNEGIE, Dale. Administrando através das pessoas. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1978.
- 23) MATOS, Francisco Gomes de. Gerência participativa. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1980.
- 24) PONTES, Valmir. Programa de direito administrativo. 4.ed. São Paulo: Sugestões literárias SA, 1975.
- 25) MASAGÃO, Mário. Curso de direito administrativo. 5.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1974.
- 26) LANGONI, Carlos Geraldo. A economia da transformação. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1976.
- 27) REALE, Miguel. Direito administrativo, estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969.
- 28) GALVAO, Eduardo Rodrigues. Estudo de problemas brasileiros. 4.ed. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1982.
- 29) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1974.
- 30) CAMARGO, Enjobras José de Castro. Estudos de problemas brasileiros. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1979.
- 31) ORGANIZAÇÃO DAS NACIONES UNIDAS. Manual de administracion pública. Nova York: ONU, 1962.

- 32) BARAT, Josef. Transportes e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1991.
- 33) HAY, Willian Walter. An introduction to transportation engeneering. New York: Wiley, 1977.
- 34) PEIXOTO, João Baptista. Conquistas de uma década. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1975.
- 35) PINTO, Kleber Carlos Ribeiro. Modelo de relacionamento entre o poder público e as empresas operadoras do transporte coletivo por ônibus. Rio de Janeiro: UFRJ, COPPE, 1985. Dissertação (mestrado).
- 36) DEPARTAMENTO DE TERMINAIS - DETER. Boletins informativos das centrais de informação de fretes. Florianópolis: 1982, 1991.
- 37) DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. Manual para implantação de centros rodoviários de cargas e fretes com terminais rodoviários de cargas. Rio de Janeiro: 1979.
- 38) EMPRESA CATARINENSE DE TERMINAIS. Manual para implantação de centrais de informação de fretes. Florianópolis: 1981.
- 39) VALENTE, Amir M. et al. Agilização da informação: uma forma de reduzir custos no transporte. Florianópolis: 1987.
- 40) EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Centrais de informação de fretes no estado do Paraná. Curitiba: 1981.
- 41) RECK, Garrone. Análise econômica das empresas de transporte rodoviário de cargas. Rio de Janeiro: UFRJ, COPPE, 1983. Dissertação (mestrado).
- 42) ESTUDO dos escritórios de fretes da França. Lamy, 1971.
- 43) LAPOLLI, Edis M. Escolha de rotas em centrais de informação de fretes. Florianópolis: UFSC, 1990. Dissertação (mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- 44) RODRIGUES, Eduardo Celestino. Crise nos transportes. São Paulo: Editora Unidas, 1975.